

Informe sobre el estado
de la educación en Uruguay
2014

Comisión Directiva:

Alex Mazzei (presidenta), Carmen Caamaño, Andrés Peri, Marcelo Ubal y María Inés Vázquez

Dirección ejecutiva: Pedro Ravela

Coordinación de la publicación: Pedro Ravela

La redacción de este informe estuvo a cargo de Vanessa Anfitti, Cecilia Alonso, Mariana Castaings, Lucía Castro, Hugo de los Campos, Cecilia Emery, Fiorella Ferrando, Carmen Haretche, Cecilia Llambí, Laura Noboa, Leticia Ogues, Cecilia Oreiro, Darío Padula, Mercedes Pérez, María Pía Pirelli, Pedro Ravela, Federico Rodríguez, María Eugenia Ryan, María Noé Seijas, Sebastián Valdez y Jennifer Viñas.

Fotografías: Rafaela Lahore (INEEd) y Shutter stock

Corrección de estilo: Leticia Ogues y Mercedes Pérez

Montevideo, 2014

ISBN 978-9974-8480-0-9

Diseño y diagramación: Quasar Creativos www.quasarcreativos.com.uy

© Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd)

Edificio Los Naranjos, planta alta, Parque Tecnológico del LATU
Av. Italia 6201, Montevideo, Uruguay
(+598) 2604 4649 - 2604 8590
ineed@ineed.edu.uy
www.ineed.edu.uy

Cómo citar: INEEd (2014), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay 2014*, INEEd, Montevideo

Sitio web del informe: ieeuy2014.ineed.edu.uy.

En la elaboración de este material se ha buscado que el lenguaje no invisibilice ni discrimine a las mujeres y, a la vez, que el uso reiterado de /o, /a, los y las, etcétera, no dificulte la lectura. En este sentido, se ha usado el genérico, tanto femenino como masculino.

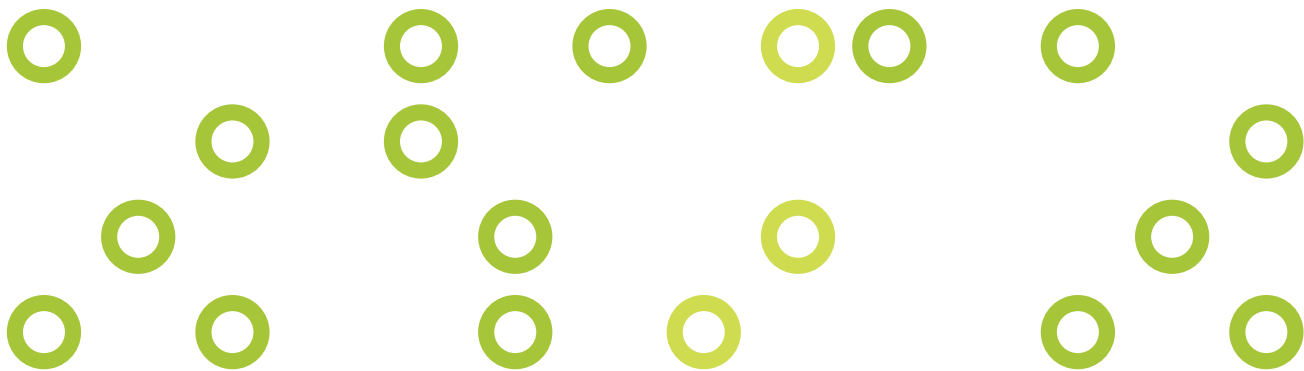
Impreso en Fanelcor S.A Depósito Legal N° 365501



Contenido

Prólogo	04
Reconocimientos	06
Introducción	08
● Sección I. Marco de referencia para la evaluación	19
Capítulo 1. Contexto social, político y económico	20
Capítulo 2. Expectativas y demandas en torno a los fines de la educación	38
● Sección II. Organización y resultados del sistema educativo	53
Capítulo 3. Descripción del sistema educativo nacional	54
Capítulo 4. Programas educativos complementarios	73
Capítulo 5. Segregación sociocultural en el sistema educativo	84
Capítulo 6. Acceso, trayectorias y culminación de niveles	94
Capítulo 7. Adquisición de saberes y capacidades	117
● Sección III. Principales desafíos para la transformación educativa	151
Capítulo 8. Estructuras curriculares	152
Capítulo 9. Prácticas de evaluación en las aulas	170
Capítulo 10. Vínculo entre instituciones educativas y adolescentes	183
Capítulo 11. Condiciones de ejercicio de la profesión docente	193
Capítulo 12. Conducción y gestión de la educación secundaria	245
Capítulo 13. Los recursos dirigidos a la educación	264
● Capítulo 14. Aportes para la construcción de política educativa	303
Referencias bibliográficas	321
Glosario de siglas	333
Anexo de cuadros	336
Anexo de notas metodológicas	361





Prólogo

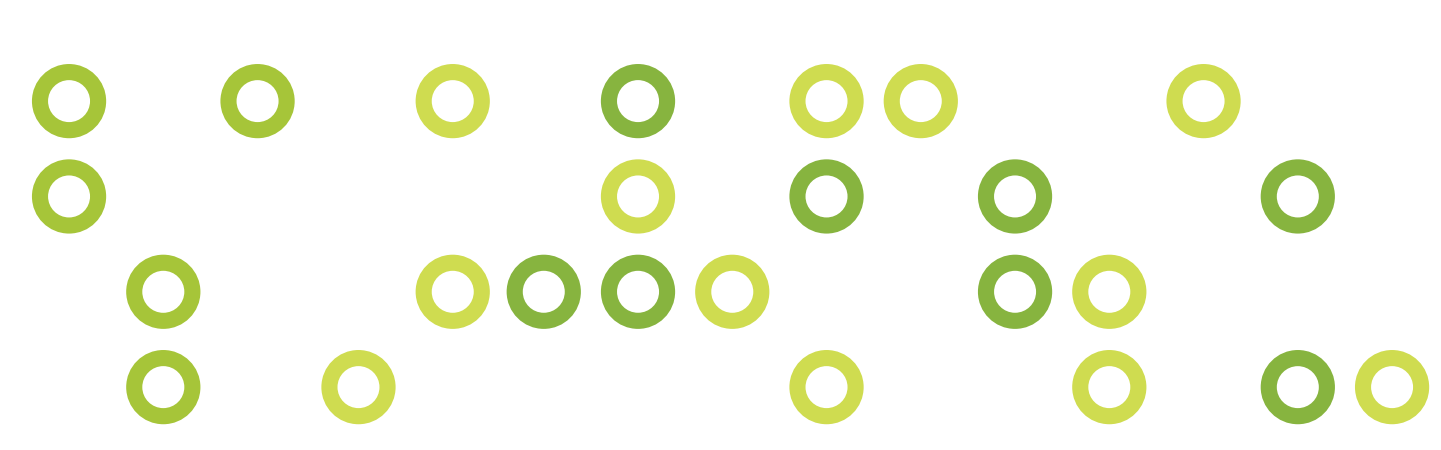
...Los invitamos a tratar los distintos aspectos del quehacer educativo como partes inseparables de una concepción global de la educación que el país requiere y del sistema educativo al que necesitamos dar nuevos horizontes y nuevas formas institucionales. La educación es una función social siempre amenazada de caer por sus propias dimensiones en prácticas conservadoras. El tiempo va creando fronteras internas. Los especialistas son imprescindibles, siempre que no se anquilosen, los niveles, modalidades, áreas, asignaturas son respuestas necesarias al funcionamiento de un mapa rico y complejo. Pero el que transita por los caminos de ese mapa es un ser único, un infante que se hace niño, un niño que accede, casi siempre con dificultad a su adolescencia, un adolescente que ingresa con mayores o menores posibilidades y expectativas en la juventud. Hemos de pensar en los grandes ejes vertebradores de ese recorrido vital de más de veinte años, proponiéndonos un sistema integral y a la vez integrado (Soler, 2009: 417).

El Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) es un organismo de reciente creación en Uruguay, un nuevo actor que surge en el escenario educativo nacional y que está destinado a contribuir a la mejora de la educación. Tiene como objetivo aportar información y reflexión sobre el estado de la educación y propuestas para todos los actores educativos y, en particular, para aquellos que tengan la obligación de mejorarlo, ampliarlo o cambiarlo, con el fin de responder a la educación que estos tiempos y el país requieren.

El gran desafío de estos primeros dos años ha sido crear, instalar y poner en funcionamiento la institución, y simultáneamente cumplir con el mandato legal de producir el *Informe sobre el estado de la educación en el Uruguay 2014*. Las primeras acciones del Instituto estuvieron dirigidas a definir el carácter de la nueva institución y a elaborar un plan estratégico que fue la base sobre la cual se definió la actual estructura organizativa.¹

Los cometidos del INEEd, establecidos en la Ley General de Educación, son muy amplios: evaluar la calidad educativa en Uruguay en sus niveles inicial, primario y medio; aportar información que contribuya a garantizar el derecho de los educandos a recibir una educación de calidad; dar a conocer el grado de cumplimiento de los objetivos y metas establecidos por los diferentes organismos, entes y demás instituciones educativas; favorecer la producción de conocimiento sobre los procesos de evaluación; aportar información acerca de los aprendizajes de los educandos; proponer criterios y modalidades en los procesos evaluativos del sistema nacional de educación en los niveles inicial, primario y medio; y asesorar al Ministerio de Educación y Cultura y a la Administración Nacional de Educación Pública en cuanto a la participación en instancias internacionales de evaluación.

¹ Se tomaron como antecedentes documentos elaborados por la Comisión para la Implementación del INEEd que funcionó en la órbita del MEC, se realizaron consultas a diversos actores nacionales e internacionales, se recurrió a la experiencia de otros institutos de evaluación de la educación y a especialistas de la región. A finales de 2012 se realizaron los primeros llamados para cubrir los cargos, de director ejecutivo, de administración y luego los primeros equipos de investigación, que comenzaron a trabajar en febrero de 2013.



Con ese mandato nos hemos propuesto construir una institución que se reconozca por el rigor técnico, la transparencia, la ética profesional y la capacidad de diálogo con los diversos actores sociales y educativos. Esto deberá contribuir a la articulación de debates informados y sistemáticos en torno a las políticas educativas. A través de diferentes tipos de acuerdos de cooperación técnica con organismos e instituciones nacionales e internacionales, el INEEd espera contribuir al desarrollo de una cultura de la evaluación que permita identificar asuntos sustanciales para la formulación e implementación de nuevas prácticas y políticas educativas basadas en evidencia.

El sistema nacional de educación en Uruguay tiene una corta experiencia en evaluación y escasa información consolidada, lo que requiere un gran esfuerzo para la elaboración de marcos nacionales e indicadores compatibles y pertinentes a las demandas de una rigurosa evaluación. Además, la recolección de información y las investigaciones existentes son realizadas por distintos organismos, lo que requiere acuerdos de coordinación y cooperación que de forma constante alimenten el proceso de consolidación y acumulación sistemática.

En el escaso tiempo desde su puesta en funcionamiento el INEEd ha priorizado la redacción de este primer informe, mientras, en paralelo, construye protocolos que le permitan proyectarse hacia el futuro. Esto ha sido posible por el invalorable trabajo de los funcionarios del Instituto, en particular del equipo técnico, y por la destacada conducción profesional del director ejecutivo, Mag. Pedro Ravela.

El INEEd es una institución nueva que aún está construyendo su identidad y resolviendo las tensiones propias entre la investigación, la práctica y la política. El desafío es el desarrollo de procesos y herramientas que nutran la práctica, faciliten la investigación y permitan acceder a conocimiento ordenado y útil para las decisiones sobre uno de los más importantes pilares del país: la educación.

Hoy, en el marco de la presentación de nuestro primer informe, nos alienta la firme voluntad de contribuir técnicamente a la necesaria revisión y elaboración de nuevas políticas educativas.

Alex Mazzei
Presidenta de la Comisión Directiva del INEEd



Reconocimientos

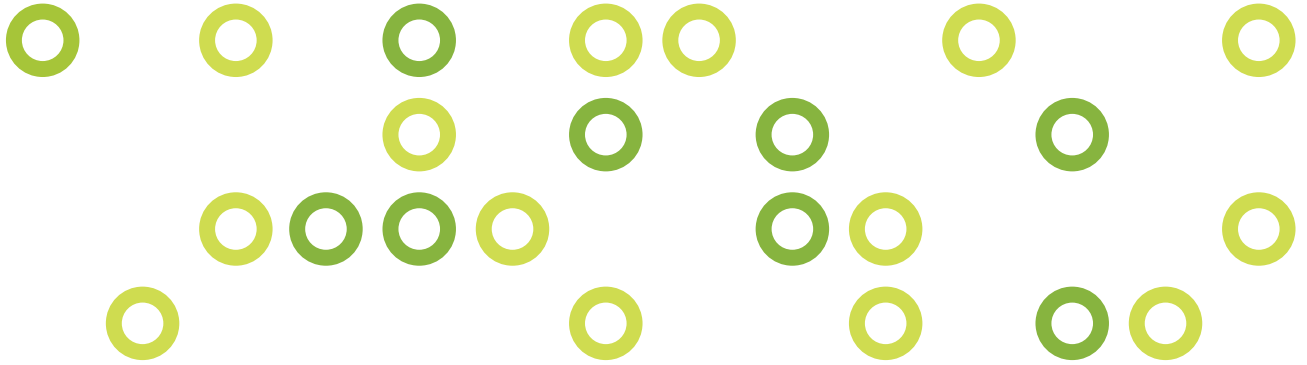
El INEEd desarrolla sus estudios en tres modalidades principales: a través de equipos técnicos propios, convenios de cooperación y contratación de investigadores o equipos externos. Los estudios propios, realizados por investigadores que integran de manera estable el Área Técnica del Instituto, que sirvieron como insumos de este informe fueron:

- “Las identidades estudiantiles y sus puntos de encuentro y desencuentro con la cultura escolar”, a cargo de Mariana Castaings, María Eugenia Ryan y Sebastián Valdez. Trabajaron como asistentes Vanessa Hernández, Natalia Luraschi, Brisa Di Giacomi y Viviana Uri.
- “Evaluación y tránsito educativo: estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay”, a cargo de Silvina Larripa, Jennifer Viñas, Cecilia Emery, María Noé Seijas, Vanessa Anfitti y Fiorella Ferrando. Contó con la colaboración especial de la consultora Beatriz Macedo. Participaron además como consultores Lilián Bentancur, Ivanna Centantino, Melissa Levrero y Wellington Mazzotti, y como asistentes de investigación Virginia Lorenzo, Sofía Robaina, Dahyana Suárez y Verónica Trías.
- “Relevamiento de programas educativos”, a cargo de Lucía Castro y María Pía Pirelli. Como asistente trabajó Guzmán Sommer.
- “Tendencias y estructura de los salarios docentes: análisis de la última década”, a cargo de Cecilia Llambí y Cecilia Oreiro. Contó con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.
- “Gasto en educación en Uruguay: estructura y evolución reciente”, a cargo de Cecilia LLambí, Lucía Castro y Cecilia Oreiro. Contó con la colaboración del Ministerio de Economía y Finanzas.
- “Uruguay en PISA entre 2003 y 2012: tendencias y desafíos”, a cargo de Laura Noboa y Cecilia Oreiro.

Además de los estudios propios, funcionaron como insumos para este informe los siguientes estudios realizados a solicitud del INEEd por investigadores externos:

- “Transformaciones curriculares en Uruguay: análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”, a cargo de Daniel Feldman, Mariano Palamidessi, Celina Armendáriz, Ana Belén Del Río, Magdalena Costanzo y Mariana Gild.





- “Análisis de los procesos de formulación curricular en Uruguay en el período 2006-2008: subsistemas de educación primaria, secundaria y técnica”, a cargo de Guillermo Ferrer y Flavia Caldani.
- “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, a cargo de Pablo Mazzini, Jorge Campanella, Gabriel Corbo, Mariana Silva y Paula Morales.
- “Estado y gestión de la infraestructura de los centros educativos públicos urbanos”, a cargo de Gabriel Corbo, Adriana Gorga, Jorge Campanella y Pablo Mazzini.
- “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente”, a cargo de Equipos Mori.
- “Educación: una aproximación a las demandas de los actores sociales externos al sistema educativo formal”, a cargo de Mabela Ruiz, Jorge Barceló, Elsa Gatti, Carina Maestro, Silvia Píriz y Betty Weisz.

Fueron también aportes a este primer informe del INEE los trabajos realizados en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes “El Informe de Educación de la CIDE 50 años después”, al que nuestro Instituto convocara a comienzos de 2013, especialmente:

- “Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década”, elaborado por Lucas D’Avenia.
- “Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década”, elaborado por Mariana González Burgstaller, Franco González Mora y Andrea Macari.

En el marco de un acuerdo realizado con UNICEF, Gerardo Caetano, Adolfo Garcé y Jaime Yaffé realizaron los primeros borradores para la elaboración del capítulo 1. Por su parte, Flavia Terigi realizó importantes aportes que ayudaron a mejorar varios de los capítulos.

Finalmente, deseamos agradecer especialmente a los directivos, docentes y estudiantes de las escuelas, liceos y escuelas técnicas que nos abrieron sus puertas y que participaron en los distintos estudios.



Introducción

La Ley General de Educación le asigna al Instituto Nacional de Evaluación Educativa (INEEd) el cometido de “evaluar la calidad de la educación nacional a través de estudios específicos y el desarrollo de líneas de investigación educativa” (artículo 115), al tiempo que establece como ámbito de su labor los niveles inicial, primario y medio de la educación formal. Desde la perspectiva definida por el INEEEd en su Plan Estratégico, la noción de calidad de la educación debe incluir una mirada sistémica que involucre cuatro grandes dimensiones o aspectos:

- el contexto o entorno —social, político y económico—que, por un lado, le plantea al sistema educativo necesidades y demandas y, por otro lado, tiene dinámicas sociales y culturales que pueden contribuir u obstaculizar la labor educativa (como, por ejemplo, las condiciones de vida de la población, las actitudes hacia la educación que se inculcan en los hogares, los mensajes y pautas de vida que transmiten los medios de comunicación y las redes sociales o las oportunidades de trabajo existentes y sus requerimientos de formación);
- los recursos que recibe el sistema educativo para su funcionamiento (humanos, materiales, edilicios, tecnológicos y financieros);
- los procesos que construyen la vida y funcionamiento cotidianos del sistema educativo (la gestión y funcionamiento de los centros educativos, las prácticas de enseñanza y los procesos pedagógicos dentro de las aulas, las condiciones para el trabajo docente, los vínculos interpersonales y la conducción de las políticas educativas, entre otros); y
- los resultados de la acción del sistema, que incluyen el acceso, asistencia y finalización de ciclos por parte de los estudiantes; el acceso a saberes y habilidades socialmente relevantes y, en forma más genérica, el cumplimiento de los fines y objetivos establecidos en la Ley y en los planes de estudio.

La educación involucra procesos que exceden lo escolar y que refieren a cómo las sociedades producen, distribuyen y se apropian de saberes que permiten su producción y reproducción (Gvirtz y Minvielle, 2012: 20). La escolarización refiere estrictamente a los procesos de producción, distribución y apropiación de saberes que ocurren en la institución escolar (Gvirtz y Minvielle, 2012: 32). Por lo tanto, si bien sus fines pueden tender a identificarse y converger en varias dimensiones, los alcances e implicancias son diferentes. A lo largo de este informe se utilizará el término educación como sinónimo de escolarización, si bien en rigor es conveniente y deseable distinguir ambos términos.

Es importante establecer una distinción, además, entre la política educativa (entendida como resultado de la interacción entre posturas y decisiones del conjunto de los actores políticos, educativos y sociales que tienen influencia en la determinación de los rumbos de la educación) y las políticas educativas (un conjunto de orientaciones y acciones impulsadas por un gobierno, que en el caso de Uruguay incluye tanto al Poder Ejecutivo como a las autoridades de la enseñanza). Por razones que se explican un poco más adelante, en este primer informe del INEEEd se optó por una mirada global de la política educativa, desde una perspectiva de larga duración.

Dentro del campo de la evaluación existe una diferencia importante entre las evaluaciones, en función de su propósito, que da lugar a dos grandes familias de evaluaciones, claramente distinguibles.

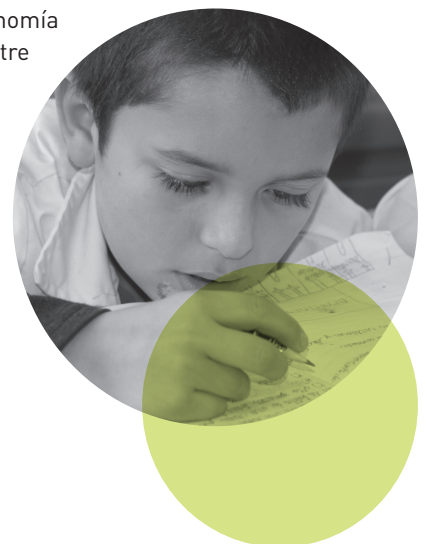
Un primer conjunto de evaluaciones tienen como finalidad formar parte del proceso de cambio, ajuste y mejora de la acción humana. Por ejemplo, evaluamos a los estudiantes para ayudarlos a avanzar hacia lo que esperamos que aprendan. Del mismo modo, evaluamos la situación del sistema de salud, el estado de nuestra vivienda o cómo nos está quedando la mesa que estamos fabricando.

En todos estos casos el objetivo es aportar información para la toma de decisiones dirigidas a mejorar la situación de aquello que ha sido evaluado. Por otro lado están aquellas evaluaciones cuyo propósito último y principal es formalizar un juicio de valor, en una suerte de veredicto, que tendrá algún tipo de consecuencia para la persona, institución o evento evaluado. Los docentes evalúan a los estudiantes para asignarles una nota y decidir si aprueban o no un curso; un arquitecto evalúa la situación de una construcción para autorizar la finalización de la obra; el control de calidad de una fábrica de muebles le da el visto bueno a una mesa para que salga al mercado.

A partir del mandato legal que le dio origen, el rol del INEEd se ubica claramente dentro de la primera familia de evaluaciones. Su rol es el de informar a los poderes legislativo y ejecutivo, a las autoridades y actores involucrados en la educación y a la opinión pública acerca del estado de la educación, con el fin de que estos diversos destinatarios de su labor definan políticas y cursos de acción para la educación en el marco de sus respectivas responsabilidades y ámbitos de competencia. No es una institución de certificación o acreditación y no tiene como mandato realizar evaluaciones que tengan consecuencias directas sobre la carrera de los estudiantes, de los profesores ni sobre las instituciones educativas.

Tres hechos coyunturales contribuyeron a definir las características principales de este primer informe del INEEd. Por un lado, es el primer informe de la institución, por lo cual se imponía construir una visión amplia² de la situación educativa y su encuadre histórico. Los futuros informes, que la institución debe realizar cada dos años, no pretenderán dar una visión tan amplia, sino que asumirán este primer informe como punto de partida y avanzarán a partir de él.

Por otro, existe un importante grado de acuerdo respecto a la necesidad de un cambio de fondo en el sistema educativo. Hay diferencias en cuanto al diagnóstico de la situación y en cuanto a cuáles son los problemas principales. Se adjetiva la situación como más o menos grave, se hace más o menos énfasis en los avances o en las carencias según el lugar político desde el que se habla. Los distintos actores políticos y educativos subrayan diferentes aspectos de la realidad a modificar. Pero, más allá de las diferencias, existe la visión, tanto en el gobierno como en la oposición, en las autoridades educativas, en los sindicatos y en buena parte de los actores sociales, respecto a que la educación necesita cambios de fondo, que vayan más allá de las políticas concretas impulsadas por una administración y que transformen aspectos profundos de la estructura sobre la cual está organizado el sistema educativo. De nuevo, no necesariamente hay acuerdo en torno a cuáles son los aspectos principales a transformar. Los énfasis en el debate público son diversos: la estructura curricular, las remuneraciones y condiciones de trabajo de los docentes, la formación docente, la repetición y la no finalización de ciclos por parte de los jóvenes, las condiciones de la infraestructura, la inversión educativa, la gestión de la educación, la autonomía de los centros educativos, la integración del gobierno de la educación, entre otros.



² Amplitud no equivale a exhaustividad. Muchos temas y aspectos relevantes no pudieron ser incluidos en este informe por insuficiencias de la información disponible, de tiempo y recursos o, sencillamente, porque no es posible abarcar la totalidad de la complejidad educativa en un informe. Algunos de estos temas serán incluidos en la agenda de trabajo del INEEd en los próximos años.

Por último, el primer informe del INEEed coincide con un momento de cambio de administración en la educación pública. La Comisión Directiva del INEEed se instaló en abril de 2012, su Dirección Ejecutiva en noviembre de ese año y sus primeros equipos de investigación en febrero de 2013. El primer informe, por tanto, debía presentarse en algún momento entre fines de 2014 y el primer semestre de 2015. Dado que la instalación de las nuevas autoridades educativas y la definición del presupuesto educativo y las principales políticas para el período 2016-2020 se producirán en el primer semestre de 2015, se entendió como oportuno que el informe tuviese como uno de sus objetivos aportar elementos para estos procesos.

En este sentido, el INEEed ha optado por elaborar un informe orientado a la identificación de un conjunto de desafíos prioritarios para la política educativa. Se pretende realizar un aporte al análisis de temas clave que es necesario considerar en la construcción de una agenda que promueva un cambio profundo en las instituciones y prácticas educativas. Esto no implica que el INEEed pueda decir cuáles son esas transformaciones ni cuáles deben ser las políticas o cursos de acción a seguir. Su función es contribuir a la identificación de desafíos y aportar elementos para la discusión por parte de los distintos actores involucrados en la construcción de la política educativa.

Evaluar la educación

El presente informe se enmarca en las definiciones sobre la evaluación y sobre el rol de un instituto especializado en la evaluación de la educación adoptadas en el plan estratégico del INEEed. La evaluación se puede definir como el juicio de valor que resulta de contrastar la información o evidencia empírica sobre la realidad que se quiere evaluar, con un conjunto de criterios de valor o parámetros normativos. Evaluar, por tanto, no es sinónimo de producir información. Lo que define a la evaluación es la producción de juicios de valor sobre la realidad, con el fin de intervenir para transformarla (INEEd, 2013: 12-13).

La evaluación, por tanto, se ubica en la intersección de tres grandes ámbitos de la actividad humana: la construcción de conocimiento, la valoración de la realidad evaluada y la definición de políticas, decisiones o acciones con el fin de mejorarla. El INEEed tiene distintos grados y formas de involucramiento en cada una de estas tres dimensiones. Le corresponde un claro rol en la primera dimensión: construir conocimiento para la evaluación. Pero incluso en esta dimensión se apoya en el conocimiento preexistente y construido por otros actores. Le corresponde un rol menos protagónico y de mayor escucha en la segunda dimensión: para establecer valoraciones de la realidad es necesario tomar en consideración la diversidad de perspectivas existentes en la sociedad.³ Y le corresponde un rol subsidiario en la tercera dimensión, dado que no es competencia del INEEed gestionar ni formular políticas educativas.

En la preparación de este informe se trabajó con estudios preexistentes y con trabajos de investigación especialmente realizados para él. Desde la instalación de nuestros primeros equipos de investigación, en febrero de 2013, hasta la fecha hemos desarrollado algo más de 30 estudios e investigaciones, bajo diversas modalidades: a cargo de equipos internos, en convenio con otras instituciones y a través de la contratación de investigadores externos. Se partió de un enfoque que incluyó la descripción de la situación educativa, el análisis de algunos de los principales resultados del sistema educativo y el estudio con cierto grado de profundidad de algunos de los principales procesos a través de los cuales se desarrolla la vida de las instituciones educativas. Los estudios realizados incluyeron la medición de ciertos fenómenos, la descripción a través de indicadores cuantitativos y de estudios cualitativos, y el relevamiento de perspectivas y puntos de vista de los actores educativos (docentes, directivos, autoridades, estudiantes).

³ "Dado el carácter público del objeto evaluado, la educación, y la diversidad de perspectivas y prioridades que con relación a ella existen en la sociedad, una institución pública e independiente como el INEEed debe, necesariamente, tener en cuenta esta pluralidad de miradas en el momento de construir referentes [...] De allí la importancia del diálogo y la escucha de los puntos de vista de los distintos actores involucrados (partidos políticos, autoridades educativas, educadores, organizaciones docentes, organizaciones de la sociedad civil, familias, ciudadanos en general) tanto para construir referentes y valoraciones como para contribuir a que se definan y tomen cursos de acción" (INEEd, 2013: 13-14).



Sus temas han sido múltiples, en concordancia con la mirada amplia de nuestro Instituto sobre la educación. Entre ellos, podemos señalar: las prácticas de evaluación en las aulas en el último año de educación primaria y en el primero de media (etapa conocida como tránsito entre ciclos educativos); las formas en que los jóvenes experimentan la educación y se relacionan con las características institucionales de los centros educativos; las demandas y expectativas de los actores sociales externos al sistema educativo formal con respecto a la educación de los adolescentes y jóvenes; las estructuras curriculares, sus transformaciones y sus procesos de diseño y formación; las condiciones de trabajo, carrera y desarrollo profesional de los docentes, así como las tendencias y estructuras de sus salarios; la estructura, evolución y eficiencia del gasto en educación; los procedimientos de gestión y conducción del sistema educativo; el estado y la gestión de la infraestructura educativa; la equidad y la desigualdad en los logros educativos; los diseños y evaluaciones de diversos programas educativos.

Los principales hallazgos de estos estudios han sido incorporados en distintos capítulos a lo largo del informe. Sin embargo, el informe no pretende dar cuenta de ellos en forma completa. Estos estudios serán publicados posteriormente. Se ha optado, además, por no incluir la información técnica detallada de cada estudio en este libro. Las fichas técnicas correspondientes a cada uno estarán disponibles en el sitio web del INEE.

Pero, como se dijo, evaluar no es sinónimo de investigar o conocer. Evaluar implica, además de información y datos, visiones y criterios de valoración. La construcción de estas perspectivas es una labor compleja. Para ello la institución asume, en primer lugar, las opciones y criterios definidos en su mandato legal. Por ejemplo, observar la calidad de la educación desde la perspectiva de la “coherencia entre los currículos y recursos educativos, con las orientaciones, principios y fines de la educación establecidos en la presente Ley”⁴ o de “la adecuación de los procesos educativos de cada nivel a las características, necesidades e intereses de los educandos”.⁵ Por cierto, los directivos y equipos de investigación del INEE también aportan sus puntos de vista y valoraciones.

Además de estas perspectivas, el INEE ha tenido desde sus inicios la preocupación por recoger y organizar la diversidad de miradas existentes en la sociedad —o al menos una buena parte de ellas—. Para ello ha sido de enorme importancia una de las herramientas de trabajo implementadas, definida en el plan estratégico de la institución con el término “articulación”. Se trata de un proceso continuo de encuentros y diálogo con los distintos actores involucrados en el quehacer educativo: autoridades, organizaciones docentes, referentes académicos, actores sociales. Este proceso tuvo como propósito tomar contacto con una parte importante de la amplia diversidad de perspectivas sobre la educación existentes en la sociedad uruguaya, con el fin de organizarlas en una visión que, sin suprimir la diversidad, tuviera un carácter coherente y sistemático.

En este marco, desde el comienzo de nuestro trabajo hemos realizado una amplia gama de actividades que se iniciaron en octubre de 2012, en las jornadas de lanzamiento del Instituto, en las que expertos nacionales e internacionales intercambiaron aportes sobre investigación y evaluación educativa que ayudaron a encuadrar una agenda sobre el tema. En diciembre del mismo año se realizó un encuentro de consulta que culminó en un primer boceto de este informe, en el que participaron autoridades políticas y técnicas, investigadores, representantes de organizaciones de la sociedad civil y de organismos internacionales. Durante 2013 y 2014 nos hemos reunido con autoridades del sistema educativo y con docentes organizados (a través de sus sindicatos y de las Asambleas Técnico Docentes de cada subsistema) y realizamos una gira que nos permitió

⁴ Ley General de Educación 18.437, artículo 117.A.

⁵ Ley General de Educación 18.437, artículo 117.C.



conocer la opinión de los actores del interior del país sobre la estructura y temas del informe. Estuvimos en Salto, Rocha, Tacuarembó, Rivera, Artigas, Paysandú, Río Negro, Soriano, Treinta y Tres y Cerro Largo. Además, como modo de involucrarnos con una perspectiva en general menos tenida en cuenta, la de los estudiantes, convocamos a un concurso de videos que nos permitió conocer su opinión sobre distintos aspectos de la educación. Recibimos 65 audiovisuales, de centros educativos públicos y privados, desde diferentes puntos del país. A su vez, mantuvimos conversatorios individuales con una veintena de personas de reconocida trayectoria, referentes en diferentes temas, para conocer su perspectiva sobre el abordaje del informe. Todas estas instancias de consulta contribuyeron a la selección temática y a la conformación de la perspectiva del INEEEd sobre la situación educativa.

Los aportes incluidos en el presente informe tienen la intención de ofrecer una contribución organizada y sistemática, pero inevitablemente incompleta y limitada, a la comprensión y valoración de la situación educativa, así como a la construcción de nuevos caminos.

Destinatarios de este informe

Tal como se señaló antes, la evaluación es una actividad humana dirigida a modificar la realidad a partir de un ejercicio de comprensión y valoración. Sin una dimensión fuertemente orientada a generar cierto tipo de consecuencias o transformaciones en la realidad no sería evaluación, sino otra cosa (investigación, contemplación, curiosidad). Esta conexión entre conocimiento, valoración y acción es muy clara cuando una institución o una persona evalúan su propia situación o labor. Es más compleja cuando la evaluación es realizada por una persona o institución especializada que opera como agente evaluador externo.

A una institución como el INEEEd no le corresponde establecer cursos de acción ni tomar decisiones para modificar la realidad, pero sí preocuparse y hacer todo lo que esté a su alcance para facilitar y promover la comprensión de los resultados de la evaluación por parte de sus destinatarios, así como su uso en la construcción de nuevas visiones y cursos de acción. Esto es parte de la misión y ética del evaluador. Lo contrario sería limitarse a elaborar un diagnóstico o informe, entregarlo y desentenderse de lo que se haga con él.

En este sentido, el INEEEd ha definido cuatro grandes tipos de destinatarios de la información que produce. En primer lugar, esperamos aportar a la construcción de la política educativa. Por mandato legal el INEEEd debe presentar su informe a los poderes legislativo y ejecutivo. Esto implica que el informe debería ser de utilidad para quienes desde el parlamento nacional y desde el gobierno y la oposición toman decisiones que son fundamentales en la determinación de la situación y posibles cursos de acción del sistema educativo. Como ya fue dicho, el INEEEd se propone que sus informes sean relevantes para la discusión de la y las políticas educativas en el país.

En segundo lugar, nuestro informe querría ser un aporte para la gestión de la educación. La ley mandata al INEEEd a presentar sus informes a las autoridades educativas, por lo cual son también destinatarios naturales. En este sentido, el Instituto espera que sus informes sean relevantes para el análisis de la gestión de los distintos subsistemas, la identificación de problemas, la evaluación de la implementación y el impacto de programas e innovaciones y la definición de políticas específicas al interior del sistema educativo.

En tercer lugar, si bien la ley no mandata explícitamente al INEEEd con relación a otros actores vinculados a la educación, sí afirma que debe dar “la máxima difusión” a su informe. En este marco, el informe se propone aportar a los docentes y directivos que llevan adelante cotidianamente la labor de enseñanza algunos elementos que puedan ser relevantes para valorar y discutir las prácticas educativas en las aulas y centros de enseñanza.



En cuarto lugar, en el marco del mandato de “máxima difusión”, entendemos que el informe debe tener como destinatario general a la ciudadanía, con el fin de contribuir a la mejor comprensión de la situación educativa y a enriquecer la calidad de los debates públicos sobre educación. Especialmente, hay dos grupos de destinatarios que cobran relevancia: por un lado, los periodistas y medios de comunicación, en tanto mediadores en la difusión de la información y la discusión pública, y, por otro, las organizaciones de la sociedad civil interesadas en la educación.

La diversidad de destinatarios y usos indicados requieren diversidad de formatos y formas de comunicación del informe. En este sentido, hemos pensado en términos de “un informe, muchos informes”: hay, por supuesto, un libro, pero también otro tipo de publicaciones, impresas y digitales, y, a su vez, existirá una serie de actividades de encuentro e intercambio para presentar, profundizar y discutir diversos aspectos de la información contenida en las publicaciones.



La estructura del informe

El informe está estructurado en tres grandes secciones, cada una de las cuales incluye diversos capítulos, y un capítulo final. La primera sección, Marco de referencia para la evaluación, tiene como propósito establecer un encuadre para el análisis y valoración de la situación educativa en el país. Comienza con el capítulo Contexto social, político y económico. El sistema educativo funciona en una sociedad con ciertas características y tiene una historia dentro de ella. La valoración de la situación educativa no puede hacerse en abstracto, sino que debe tomar en consideración estos aspectos, que han tenido fuerte incidencia en la conformación de la situación actual. En este capítulo se analiza la evolución de Uruguay en las últimas décadas en distintos planos: las desigualdades sociales y la segregación territorial, las transformaciones de la matriz productiva y de la situación económica, los cambios en la situación de niños y adolescentes, y la evolución del marco político nacional y de las discusiones y soluciones adoptadas con relación a la gobernanza del sistema educativo.

Un segundo elemento central para un marco de referencia desde el cual valorar la situación educativa son los fines que persigue, no solamente desde la perspectiva de lo estipulado por la Ley de Educación, sino desde una mirada sobre lo que la sociedad espera de ella. La situación educativa puede ser definida como buena, regular o mala según esté respondiendo o no a dichas expectativas y fines. De hecho, este es un modo bastante simple de definir el polisémico y elusivo término “calidad” en la educación: una educación es de calidad en la medida que responde adecuada y suficientemente a los fines formalmente estipulados y a las expectativas y demandas que la sociedad tiene para la formación de niños y jóvenes.

Si bien esta respuesta inicialmente puede parecer sencilla, en realidad es bastante compleja, por tres motivos principales. En primer lugar, porque los fines estipulados en la Ley de Educación no necesariamente han sido incorporados y traducidos en los planes y programas de estudio en forma completa y coherente —y, menos aún, en las prácticas educativas al interior de los centros de enseñanza—. En segundo término, porque más allá de lo establecido en la Ley de Educación y en los programas de estudio, existe siempre una amplia —y a veces cambiante— diversidad de expectativas y demandas sociales hacia la educación. Distintos actores esperan distintas cosas. En tercer lugar, porque el universo de todas las expectativas y fines que existen para la educación, cada uno de los cuales es relevante y razonable en sí mismo, puede resultar en un conjunto excesivo de demandas que van más allá de lo que razonablemente las instituciones educativas pueden asumir. En este punto cabe recordar que el sistema educativo formal es una de las herramientas que tiene la sociedad para formar a las nuevas generaciones, pero que la educación ocurre en —y es responsabilidad de— multiplicidad de espacios: la familia, el barrio, los medios de comunicación, las redes sociales, entre otros.

En este marco, el capítulo 2 del informe, Expectativas y demandas en torno a los fines de la educación, describe y analiza los fines de la educación y las expectativas sociales en torno a la formación de niños y jóvenes, incluyendo las perspectivas de los propios adolescentes y de los docentes.

La segunda sección del informe, Organización y resultados del sistema educativo, está destinada a describir el sistema educativo y a analizar sus resultados, entendiendo por tales el logro de los diversos fines y cometidos que tiene. Como fruto de la historia y del contexto económico y social, de las discusiones, conflictos y acuerdos parciales entre los actores sociales y políticos, así como de los sucesivos fines y arreglos institucionales definidos en las leyes de educación en distintos momentos de la historia del país, tenemos una determinada organización del sistema educativo y estamos alcanzando ciertos logros, más o menos vinculados con los fines propuestos para la educación.



El capítulo 3, Descripción del sistema educativo nacional, detalla la organización del sistema educativo. En el capítulo 4, Programas educativos complementarios, se describe un conjunto de programas y servicios educativos que se han puesto en marcha con el fin resolver algunas de las dificultades que tienen los estudiantes para avanzar y completar los niveles educativos, así como para enriquecer la propuesta formativa. El capítulo 5, Segregación sociocultural en el sistema educativo, analiza la interacción entre el sistema educativo y las desigualdades existentes en la sociedad, enfocándose en la segregación socioeducativa en nuestro país.

En esta sección se describen, además, algunos de los principales resultados del sistema educativo. El primero de ellos consiste en que los niños y jóvenes se matriculen, asistan en forma regular, realicen las actividades que se les proponen y finalicen los diferentes grados y niveles educativos. A este primer tipo de resultado está dedicado el capítulo 6, Acceso, trayectorias y culminación de niveles, con especial énfasis en las etapas del tránsito entre los diversos niveles.

Un segundo tipo de resultado de la acción educativa es la adquisición de saberes y capacidades socialmente relevantes por parte de los estudiantes. El país no cuenta con información suficiente en esta materia, dado que la gama de saberes y capacidades definidos como relevantes a partir de los fines de la educación y de las expectativas sociales es mucho más amplia que los aspectos que están siendo evaluados en forma sistemática.

Teniendo en cuenta esta restricción, el capítulo 7, Adquisición de saberes y capacidades, se enfoca en el análisis de la información derivada de la participación de Uruguay en los estudios regionales que la UNESCO/OREALC lleva adelante en primaria y en el estudio PISA (Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes, por su nombre en inglés) de la OCDE. Estos estudios aportan datos que permiten analizar los logros de la educación primaria y de la educación media básica en un conjunto relevante de saberes y capacidades. Al mismo tiempo, queda pendiente la evaluación de otros aspectos tales como la formación ciudadana y para el ejercicio de los derechos humanos, las habilidades personales y socioemocionales, así como una gama de saberes no incluidos en las evaluaciones existentes.

La tercera sección, Principales desafíos para la transformación educativa, está dedicada al análisis de un conjunto de desafíos relevantes para el sistema educativo nacional. La agenda de trabajo e investigación que el Instituto pudo llevar adelante durante su primer año de vida condujo a la identificación de grandes desafíos que es necesario atender con el fin de producir cambios profundos en la educación nacional, que permitan mejorar el modo y grado en que esta responde al mandato legal de hacer vigente el derecho de todos los niños y jóvenes a recibir y ser parte de una educación de calidad.

Esta selección es fruto de la perspectiva construida por el INEEed a partir de la revisión de estudios y propuestas realizadas en el país en los últimos treinta años, así como de los diálogos y consultas realizadas en el marco de las instancias de articulación antes mencionadas. Esto no implica que la lista sea exhaustiva. El INEEed es consciente de que quedan temas relevantes fuera de este informe, incluso algunos de los ejes del mandato legal. También otros planteados por distintos actores en las instancias de diálogo, como la situación de la educación rural, inicial y especial, el funcionamiento de las Comisiones Departamentales de Educación y de los Consejos de Participación en Educación, o la sistematización de experiencias educativas relevantes desarrolladas en el territorio. Estos temas están siendo incorporados a la agenda del INEEed para los próximos años y serán analizados en futuros informes o en estudios específicos.



La sección está organizada en seis capítulos. En el capítulo 8, Estructuras curriculares, se analiza la estructura curricular vigente en nuestro país y su recorrido histórico desde mediados del siglo pasado. El análisis se realiza a partir del rol que la estructura curricular juega en la definición de las trayectorias estudiantiles y en su contribución —o no— al cumplimiento del derecho a la educación y su obligatoriedad hasta el final de la enseñanza media superior.

El capítulo 9, Prácticas de evaluación en las aulas, ofrece una primera mirada sobre lo que ocurre al interior de las aulas, dada la centralidad de este espacio para la concreción del derecho a la educación. Está enfocada en las prácticas de evaluación de los estudiantes al final de la educación primaria y al inicio de la media, en tanto constituyen una buena aproximación para el análisis de los modos de concebir y trabajar el saber con los estudiantes.

El capítulo 10, Vínculo entre instituciones educativas y adolescentes, está dedicado a los aspectos de relacionamiento. La educación no se reduce a la transmisión y adquisición de saberes, sino que implica vínculos interpersonales y colectivos que son claves en la conformación de las subjetividades. Asimismo, buena parte de la acción educativa tiene lugar fuera del aula, en las instituciones en tanto ámbitos de encuentro y convivencia entre adultos y jóvenes. Este capítulo se enfoca en el análisis de los puntos de encuentro y desencuentro entre los adolescentes y las instituciones de educación media. Pretende hacer un aporte a la reflexión acerca de los modos en que los liceos y escuelas técnicas podrían mejorar su carácter de espacios educativos.

El capítulo 11, Condiciones de ejercicio de la profesión docente, aborda la cuestión amplia y compleja de la profesión docente, dado que es una de las principales claves para la transformación en el resto de las dimensiones. A lo largo del capítulo se analiza un conjunto de temas relevantes para una política dirigida a mejorar en forma integral la profesión docente: la formación inicial, la inserción de los docentes y su dedicación horaria en los centros de enseñanza, las condiciones de trabajo, las remuneraciones y el modo en que están organizadas la evaluación y la carrera docente.

El capítulo 12, Conducción y gestión de la educación, se enfoca en la gestión de la educación en tres grandes niveles de conducción: la definición de políticas y la conducción de los consejos desconcentrados, la labor de los cuadros de inspección y supervisión, y la conducción de los centros de enseñanza.

El capítulo 13, Los recursos dirigidos a la educación, está destinado al análisis de los recursos que el país invierte en educación (tanto globalmente como por sector) y su origen y destino. En él se realiza, además, una comparación internacional.

Finalmente, el capítulo 14, Aportes para la construcción de política educativa, cierra el informe con un repaso, por un lado, de los principales avances registrados en el sistema educativo nacional en las últimas décadas y, por otro, de un conjunto de problemas que continúan sin ser resueltos en forma satisfactoria, a pesar de los esfuerzos e intentos realizados. El propósito principal de este capítulo es aportar una reflexión en torno a los temas principales que, en opinión del INEE, deberían ser incluidos en la agenda de políticas educativas para la próxima década.







Sección I.

Marco de referencia para la evaluación



Capítulo 1. Contexto social, político y económico

Aun cuando el análisis de la evolución de la educación uruguaya en las últimas décadas podría llevar a un balance relativamente insatisfactorio con relación al incremento de los niveles de graduación o egreso de la educación media y terciaria (en particular si se compara a Uruguay con otros países), en ese período, y más claramente desde la restauración democrática, el acceso a la educación inicial, media general, media técnica y terciaria ha crecido en forma muy significativa. Para decirlo en forma más simple: en el presente muchos más niños, adolescentes, jóvenes y adultos acceden a la educación en Uruguay que en décadas atrás.

En todo caso, no es posible hacer un balance de avances y cuentas pendientes sin colocar la evolución de la educación uruguaya en el marco más amplio de las transformaciones sociales, políticas y económicas del país. A su manera, amortiguadamente, como diría Carlos Real de Azúa, a lo largo de medio siglo Uruguay vivió cambios profundos en planos muy diversos. Cambiaron la demografía, la distribución de la población, la composición de las clases sociales y núcleos familiares. De la mano de la revolución tecnológica, cambiaron profundamente los medios de comunicación y la circulación de información. Cambiaron la economía, la estructura del mundo empresarial y del mercado laboral. La política, sus instituciones y actores también cambiaron (nuevas reglas de juego, reformas en empresas públicas y otras estructuras del Estado, formato y mecánica del sistema de partidos, líderes y fracciones).

La educación no permaneció ajena a estos procesos. Las transformaciones políticas, económicas y sociales generaron oportunidades y problemas. A su vez, la educación también cambió. El sistema educativo fue tomando nota de los nuevos problemas, aprendiendo de sus propias prácticas y necesidades e incorporando los desafíos planteados desde fuera. Visualizar la educación más allá de un sistema de enseñanza formal ha sido —y continúa siendo— uno de los desafíos más recurrentes. Y el desempeño del sistema educativo, tanto en sus éxitos como en sus fracasos, incidió sobre la economía, la sociedad y la política.

El objetivo principal de este capítulo es, precisamente, reconstruir a grandes rasgos estas interacciones entre educación, economía, sociedad y política. Conectar estas dimensiones permitirá entender mejor de dónde venimos y cuáles son los desafíos y perspectivas de la educación en Uruguay. Para ello se seguirá un orden cronológico, distinguiendo las etapas siguientes: de la CIDE al autoritarismo (1961-1984), redemocratización y primer ciclo de reformas (1985-2004), y segundo ciclo de reformas y cuentas pendientes (2005-2014).

De la CIDE al autoritarismo (1961-1984)

Gracias al esfuerzo de diagnóstico realizado por la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE) durante los primeros años de la década de 1960 (en el marco de la Alianza para el Progreso) la sociedad uruguaya logró tener una noción global de la entidad de sus problemas. Los asuntos que debían ser abordados simultáneamente por el sistema político eran muy diversos: Uruguay debía enfrentar el latifundio, pero también el minifundio; moderar el proteccionismo, pero al mismo tiempo seguir promoviendo la actividad industrial; reactivar el dinamismo económico y a la vez incrementar la presión fiscal para financiar políticas sociales más ambiciosas; atacar los excesos del “dirigismo” pero fortaleciendo simultáneamente la capacidad del Estado (CIDE, 1965). Todas las reformas propuestas tenían como requisito una transformación del Estado y un cambio en la forma de tomar decisiones y de gestionar las políticas públicas. La nueva Constitución de 1967 estableció la necesidad de afirmar el poder del presidente sobre el parlamento y el de los partidos sobre las corporaciones.

Los desafíos de la educación fueron interpretados a partir del mismo prisma analítico. No sería posible poner la educación al servicio del desarrollo (del crecimiento económico y del incremento del bienestar social) sin mejorar su gobierno, sin una dirección coordinada y sin políticas planificadas, esto es, elaboradas pensando en el mediano plazo y sobre la base de información. Estas son las ideas más importantes que recorren la propuesta de educación elaborada por la CIDE, adoptada y adaptada por el sistema de partidos durante estos años.

Para la educación mantuvo la autonomía de los consejos e incluyó la coordinación que sería resuelta por la ley. Las escasas disposiciones constitucionales en materia de los organismos de educación se conservaron, pero se introdujo la coordinación, cuestión jerarquizada por parte del desarrollismo. La educación tenía que ponerse al servicio del desarrollo. Desde el Plan Nacional de Desarrollo se insistió en que, sin perjuicio de su aporte a la formación integral del individuo, el sistema educativo tenía que contribuir al desarrollo económico. Para convertir a la educación en una palanca del desarrollo económico y social era necesario tomar las siguientes “medidas y acciones”:

- en la educación primaria, a) “Extensión de la enseñanza preescolar al 50% de las edades de cuatro y cinco años, b) Enseñanza de tiempo completo para el 20% del alumnado de las escuelas urbanas, a aplicarse prioritariamente en aquellas escuelas que por el medio social en que se encuentran, ostentan bajos rendimientos [...], c) Extensión del período de clases a doscientos días; d) extensión del horario de clases en media hora diaria [...]” (CIDE, 1966: 192-193);
- en la enseñanza media, a) creación de aulas, b) “política educativa diferenciada por medios socio-culturales, compensando [...] las insuficiencias culturales del alumnado de nivel más bajo [...]” (CIDE, 1966: 193);
- en la enseñanza técnica, “El desarrollo de la educación técnica de nivel medio es uno de los objetivos básicos del sistema, particularmente por su influencia sobre el desarrollo” (CIDE, 1966: 194);
- en la enseñanza superior se recomendaba “racionalizar la estructura del alumnado por profesiones de acuerdo con las necesidades nacionales de recursos humanos”, para lo que se sugería, entre otras medidas, a) “selección del alumnado a través de los promedios de calificaciones en los últimos tres cursos de enseñanza media o, en su defecto, examen de ingreso”, b) “política de becas asignadas al nivel de la enseñanza media para asegurar el acceso de los alumnos con menores disponibilidades económicas”, c) “estímulo a la mayor dedicación docente y a la investigación científica y tecnológica”, d) “organización de una Facultad de Educación” (CIDE, 1966: 194-195).



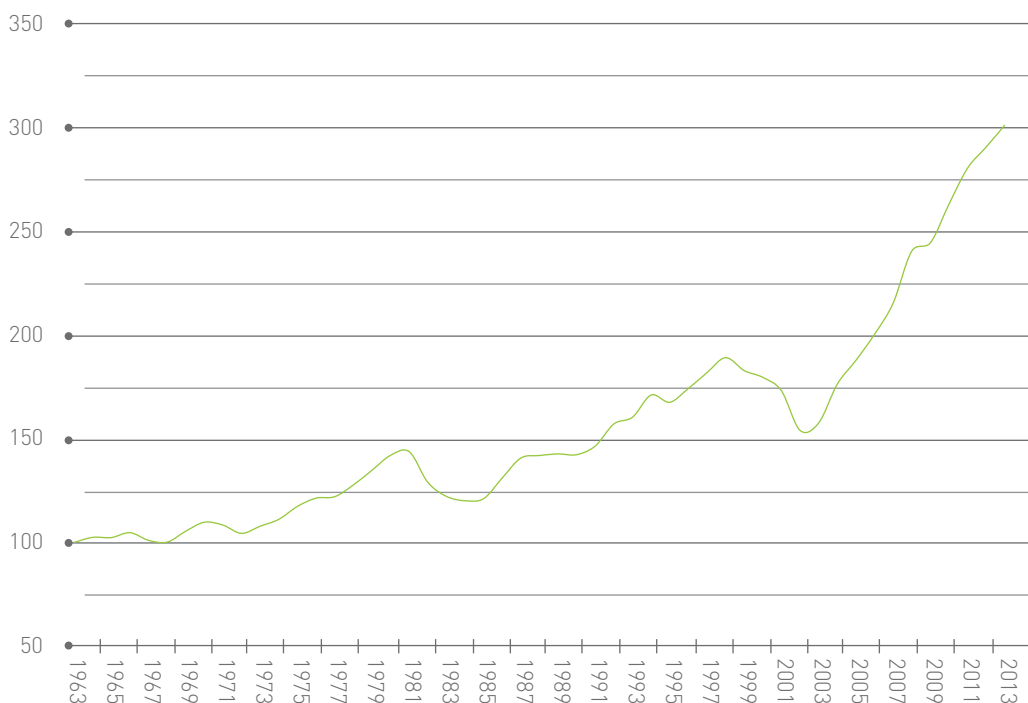
Para instrumentar estas medidas era imprescindible cambiar el sistema de gobierno del sistema educativo. No sería posible hacerlo sin planificar la política educativa y sin superar la fragmentación del sistema educativo. Proponía la creación de una Oficina de Planeamiento Educativo encargada del “estudio de soluciones integradas para los problemas educativos y de la elaboración de planes permanentes para la ejecución de la función escolar o la prestación del servicio educativo, a ser sometidos al Consejo Superior de Educación” (CIDE, 1965: 200).

A pesar de haber sido formalmente aprobado por el Consejo Nacional de Gobierno de la época, el plan de la CIDE nunca llegó a ser aplicado tal como fue concebido, es decir, como un complejo mecanismo de relojería en el que cada parte dependía de las otras. Sin embargo, muchas de las ideas-fuerza elaboradas en ese contexto terminaron permeando tanto el debate público como las posturas de importantes actores políticos. Una de las nociones que logró arraigar más profundamente fue, precisamente, que entre desarrollo y educación existe un vínculo muy estrecho, perspectiva influenciada por el perfil desarrollista.

Economía y sociedad

Una rápida mirada a la historia económica reciente permite concluir que tenía sentido vincular estrechamente educación y desarrollo tal como argumentaron los expertos que elaboraron la propuesta de reforma educativa contenida en el Plan Nacional de Desarrollo de la CIDE. Desde que se dispone de estimaciones históricas del producto interno bruto (PIB) uruguayo anterior a 1955 (Bértola, 1998; Bertino y Tajam, 1999) se ha señalado que Uruguay exhibe durante la segunda mitad del siglo XX una tasa de crecimiento económico muy baja en términos comparados, que evidencia un proceso de divergencia respecto de los países líderes de la economía internacional (Bértola, 2000). Como resultado de ello, incluso creciendo, la sociedad uruguaya asistió, en términos comparativos, a un largo “declive” (Oddone, 2010).

Gráfico 1.1 Evolución del PIB por habitante. 1963-2013 (1)



Fuente: base de datos del Instituto de Economía (UdelAR – CCEE), Boletines estadísticos del Banco Central del Uruguay y Proyecciones de población del Instituto Nacional de Estadística (INE).

(1) Pesos constantes de 1983 - Índice: 1963 = 100.



Se ha señalado que la tasa de crecimiento de largo plazo de la economía uruguaya ha sido pobre como resultado del escaso aumento de la productividad global de la economía y del insuficiente aumento de la dotación de capital físico, así como del volumen y la calidad de la fuerza de trabajo (CINVE, 2006). Durante la segunda mitad del siglo XX puede decirse que la baja tasa de crecimiento económico se asocia a un incremento comparativamente bajo del volumen y calificación de la fuerza de trabajo, la baja tasa de inversión en capital físico y un pobre nivel de innovación tecnológica.

El primero y el tercero de estos factores están directamente relacionados con la educación. De hecho, la forma más básica de medir la contribución —en cantidad y calidad— del trabajo al crecimiento económico es a través de la evolución del volumen de la población económicamente activa y de la cantidad de años de educación promedio de los individuos que la integran. En cuanto a lo primero, si bien la sociedad uruguaya ha experimentado desde los años setenta los efectos de la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el descenso de la tasa de natalidad hasta niveles cercanos a la tasa de reemplazo demográfico y el signo negativo que los flujos migratorios asumieron desde los sesenta dan por resultado un bajo crecimiento del tamaño de la población económicamente activa. En cuanto a la calificación, si bien Uruguay ha estado desde la década de 1970 más cerca, aunque por debajo, de los países líderes en términos de matriculación y alfabetismo, el ritmo de aumento de los años de educación promedio de la población activa ha sido inferior tanto con relación a los países de mayor desarrollo como a otros de la región que estaban o todavía están por debajo de Uruguay. Asimismo, es muy importante el rezago uruguayo en cuanto al porcentaje de personas con educación terciaria terminada, lo cual tiene directa relación con el bajo dinamismo de la innovación tecnológica.

Proceso político: ascenso autoritario y quiebre institucional⁶

Los últimos años de la década del sesenta y los primeros años de la década siguiente estuvieron signados por el ascenso autoritario y la tramitación violenta de los conflictos políticos y sociales. La educación fue un escenario privilegiado de esta conflictividad. Hacia 1968 los jóvenes, a través del movimiento estudiantil, diversas organizaciones de izquierda y manifestaciones culturales, se convirtieron en un actor político de primer orden (Markarian, 2012). Romano (2010a) ha analizado las particularidades del proceso autoritario en el sistema educativo y ha presentado una periodización específica que tiene a 1970 y 1975 como los momentos clave de ruptura institucional con las intervenciones de los organismos de la educación por parte del Poder Ejecutivo. Se trata de un hecho previo al golpe de 1973 y uno posterior que muestran un devenir específico del autoritarismo en el ámbito educativo. La autonomía fue puesta en entredicho y se inició una escalada de disputas por el control político de los organismos de conducción de la enseñanza desde el Poder Ejecutivo, como parte de una estrategia de combate a la llamada “subversión”.

Tras la intervención, en 1971 la designación de autoridades en los consejos se saldó con la sanción de la ley 13.971, que designó a los consejos interinos y que al mismo tiempo legisló la existencia de la Comisión Coordinadora de la Enseñanza de acuerdo a lo establecido en la Constitución (antes había funcionado gracias a decretos del Poder Ejecutivo). Se trató de un ámbito en que el Ministerio de Instrucción Pública, los consejos de Primaria, Secundaria y UTU, y la Universidad confluían con fines de coordinación del sistema. La preocupación planificadora por la coordinación encontró aquí una articulación con una política de intervención del Poder Ejecutivo sobre la enseñanza, que se profundizó en 1973.

⁶ Este apartado está tomado del estudio “Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década”, realizado por Lucas D’Avenia en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes “El Informe de Educación de la CIDE 50 años después”, convocado por el INEE en 2013. Parte de este trabajo fue publicado por la Fundación Astur en 2014. Ver D’Avenia (2014).



La ley 14.101 es quizá el principal hito en materia jurídica en el período por las novedades que introdujo y por sus efectos en el tiempo en materia de arquitectura institucional. El contexto autoritario incidió fuertemente en las características sobresalientes de la ley con respecto al discurso desarrollista: hubo una incorporación de ciertos aspectos del desarrollismo, pero fuertemente mediados por el programa autoritario que se desplegó en la nueva coyuntura.

La ley incorporó la retórica desarrollista en diversos pasajes del articulado, pero en un marco regulativo que presentaba un nuevo programa, con nuevas fuentes y finalidades. Hubo una presencia muy fuerte del intento disciplinador y regulador de las conductas de todos los actores del sistema. Este ha sido el aspecto más destacado, en lo que Romano (2010a) define como modificación de la noción de autoridad, basada en el miedo, la sospecha y la arbitrariedad (Romano, 2010a: 112). La ley es un mojón relevante en el proceso autoritario que en el plano político encontró su máxima expresión con el golpe de Estado de junio de 1973.

Sin embargo, los temas de autoridad, orden y regulación de los comportamientos convivían con nuevos conceptos que no estaban presentes en las anteriores legislaciones de las tres ramas involucradas. Los conceptos “desarrollo nacional”, “coordinación” y “política educativa” se utilizan en la ley, así como otros más específicos como la necesidad de “programas de compensación y complementación, en ambientes familiares socialmente deficitarios” (artículo 11). El discurso desarrollista definitivamente había permeado, aunque la “solución” institucional de la nueva ley se distanció de las propuestas de la CIDE. La principal innovación, que a primera vista encuentra continuidad con el Plan de la CIDE, fue la creación del Consejo Nacional de Educación (CONAE), responsable de regir, coordinar y administrar la enseñanza primaria, normal, secundaria e industrial (artículo 7). Tenía un carácter autónomo con respecto al Poder Ejecutivo, aunque este designaba a los integrantes del consejo directivo. Del CONAE dependían tres consejos de tres miembros para administrar las ramas tradicionales de la enseñanza.

Son al menos tres las grandes diferencias de la ley de 1973 con la propuesta de la CIDE: no se creó el Consejo Nacional de Enseñanza Media y se mantuvo la administración separada de la enseñanza técnica y la enseñanza secundaria; no se creó un ámbito de coordinación, sino que se unificó en un ente autónomo a las tres ramas, creando un ámbito común del cual dependen administrativamente; las designaciones de las autoridades pasaron a ser hechas en su totalidad por el Poder Ejecutivo y se limitó la participación docente. Este último aspecto fue fuertemente criticado junto con el carácter represivo y no garantista de la ley.

La educación y la actividad político-partidaria y de gobierno habían sido entendidas de una manera excluyente por una tradición pedagógica de peso en el país. La autonomía, presente en diversos organismos del Estado, cobraba un valor de principio en la arena educativa. La desconfianza hacia el sistema político y la falta de garantías desde el Estado conducían al escepticismo de los actores docentes, en muchos casos identificados con la izquierda.

El informe en minoría de la Comisión de Instrucción Pública de la Cámara de Diputados integrada con la de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración fue expresamente crítico con la aplicación del criterio de coordinación. Según la voz minoritaria, la coordinación habilitaba la concentración del poder en el CONAE y se fortalecían las capacidades de represión de la acción individual y colectiva de los docentes y estudiantes. También discutía la causalidad de la autonomía respecto a la crisis de la educación, identificando a la asfixia financiera por parte del Poder Ejecutivo como la variable central. Solo a modo ilustrativo, este tipo de argumentación evidencia la centralidad del carácter autónomo de la educación y las formas de acción política del gobierno sobre ella.

Las formas de intervención de las distintas reparticiones estatales por parte del régimen cívico-militar con funcionarios militares y civiles fue una tónica general en todo el Estado. Los primeros



años de la dictadura estuvieron fuertemente caracterizados por la persecución a docentes y estudiantes, desarrollando una política sistemática de persecución y destitución de funcionarios.⁷ La intervención de 1975 se produjo en el momento de giro de la dictadura, cuando el régimen cobraba un carácter fundacional y ya no solo represivo (Marchesi, 2009). El Coronel Julio R. Soto, designado vicerrector del CONAE, fue el responsable de formular el programa pedagógico del régimen, decididamente conservador (Romano, 2010a). El carácter fundacional de esta etapa tuvo fuertes connotaciones pedagógicas en el intento de refundar la “nacionalidad oriental” y la condición de “uruguayo”. El embate conservador operó en materia de institucionalidad a través de la intervención y la sanción de regulaciones férreas a la actividad educativa en todas sus dimensiones.

El régimen cívico-militar terminó por cortar la mayor parte de los circuitos de reproducción del capital cultural acumulados en el cuerpo docente e inspectivo, y afectó en el largo plazo la calidad de los recursos humanos del sistema educativo.

Redemocratización y primer ciclo de reformas

En un contexto político y social signado por la búsqueda de la restauración, la preocupación por el “despegue” de la economía, que la CIDE había dejado planteada, volvió a emerger luego de la dictadura. Pero, junto a ella, probablemente como consecuencia de la crisis económica de los años 80, se instaló muy intensamente la preocupación por la igualdad y la equidad.

Todos estos temas estuvieron presentes durante las deliberaciones y negociaciones de la Concertación Nacional Programática (CONAPRO) que caracterizaron la transición. La CONAPRO constituyó un gran acuerdo interpartidario que permitió recomponer rápidamente las instituciones a la salida de la dictadura. La reorganización del sistema educativo, después de casi dos décadas de autoritarismo, conflictos violentos y dictadura, fue uno de sus componentes centrales. En ese momento se logró construir un amplio consenso interpartidario y social, que dio lugar a la ley de educación votada en marzo de 1985, concebida como ley de emergencia por un plazo de dos años. Este acuerdo constituyó un hito en la historia educativa del país, si bien estuvo condicionado por la urgencia de retomar el funcionamiento del sistema educativo en un corto plazo. Luego la realidad mostró que los acuerdos eran más difíciles en tiempos de democracia y la ley, que a texto expreso indicaba que tendría una vigencia de dos años, quedó firme por más de 20 años hasta la sanción de la Ley General de Educación en 2008.



⁷ Los datos de destituciones no parecen ser exhaustivos, sin embargo, Marchesi (2009: 333) señala que las destituciones habrían alcanzado al 20% de los docentes de primaria y al 30% de los de secundaria.

Economía y sociedad

El gráfico 1.2 muestra cómo entre 1963 y 1983 se produjo una caída casi ininterrumpida del salario real. Se trata de una tendencia que venía registrándose desde mediados de los años cincuenta y que recién se detuvo treinta años después, cuando el salario real se estabilizó en un nivel que era nada menos que la mitad del de 1963. Tras volver a caer, en 2002 y 2003 comenzó una recuperación que recién en 2010 superó el nivel del año 2001 y en 2013 recién lo ubicaba en un nivel cercano al de 1976.

Gráfico 1.2 Evolución del índice medio de salario real. 1963-2013 (1)



Fuente: UdelaR - CCEEA - Instituto de Economía (1969) y web del INE.
(1) Índice: 1968 = 100.

Frente a esta enorme caída del salario real y con la reorganización del movimiento sindical, los individuos y sus familias desplegaron desde los años sesenta diversas estrategias para compensar sus efectos: incremento del total de horas trabajadas, incorporación al mercado de trabajo de más integrantes del hogar, búsqueda de oportunidades fuera del país. Así, entre los sesenta y los noventa pudo verificarse el incremento del multiempleo, de la economía informal, de la participación femenina en el mercado de trabajo y, finalmente, de la emigración de importantes contingentes de la fuerza de trabajo, los que superaron persistente y ampliamente los ingresos de inmigrantes, ya exiguos desde varias décadas atrás. Ciertamente, estos dos últimos factores se vinculan a otras causas, de tipo cultural en el primer caso y de tipo político (entre 1968 y 1984) en el segundo, pero también a motivos económicos.

Si en la década previa al golpe de Estado el sistema educativo sufrió muy fuertemente la exigencia de contribuir al demorado "despegue" de la economía, a partir de la restauración de la democracia recibió la demanda adicional de contribuir a corregir la desigualdad social. Así como el estancamiento y la inflación fueron características del período inmediatamente anterior al derrumbe del sistema democrático, la agudización de los problemas sociales (pobreza, marginación, desigualdad) fue el telón de fondo sobre el que necesariamente había que proyectar



los debates e intentos de reforma del sistema educativo en el proceso de la restauración democrática. En un contexto de aumento relativamente persistente de la desigualdad de ingresos hasta 2008 y una reversión de esta tendencia después, la incidencia de la pobreza ha experimentado cambios significativos ligados fuertemente a la marcha de la economía, si bien en los últimos años su reducción también se ha ligado a la aplicación de un conjunto de políticas redistributivas (Amarante, Colafransechi y Vigorito, 2011).

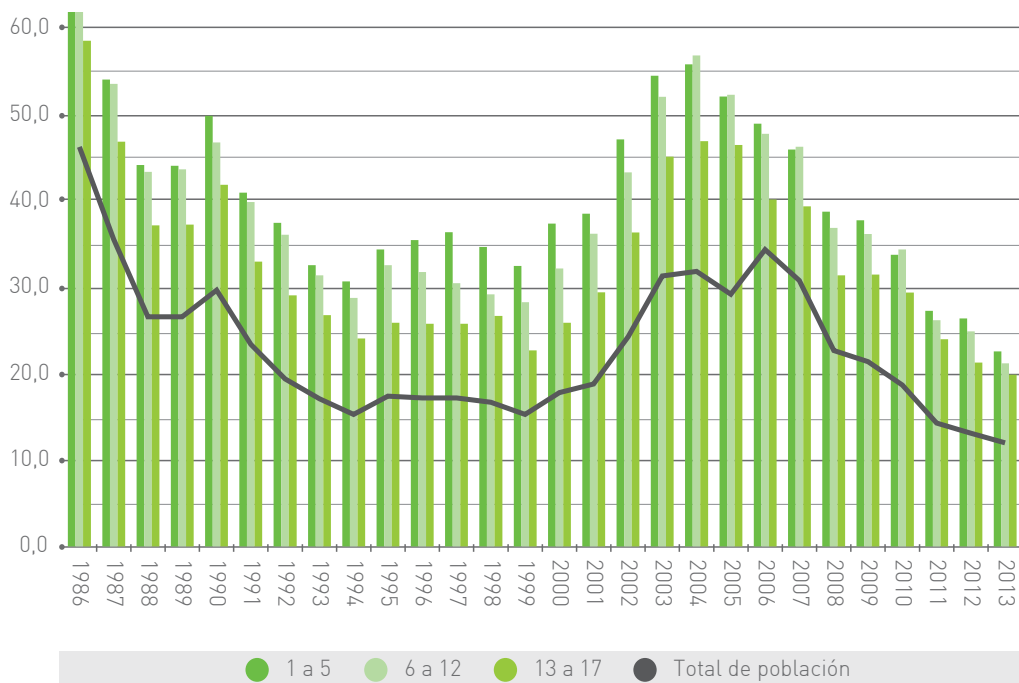
Gráfico 1.3 Evolución de la distribución del ingreso. 1986-2013 (1) (2)



Fuente: Vigorito (1999), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005), Amarante y Vigorito (2006) e INE.
 (1) Valores de Índice de Gini (0-1) y apropiación de ingresos en deciles extremos (%).
 (2) La información corresponde a país urbano (localidades de más de 5.000 habitantes).

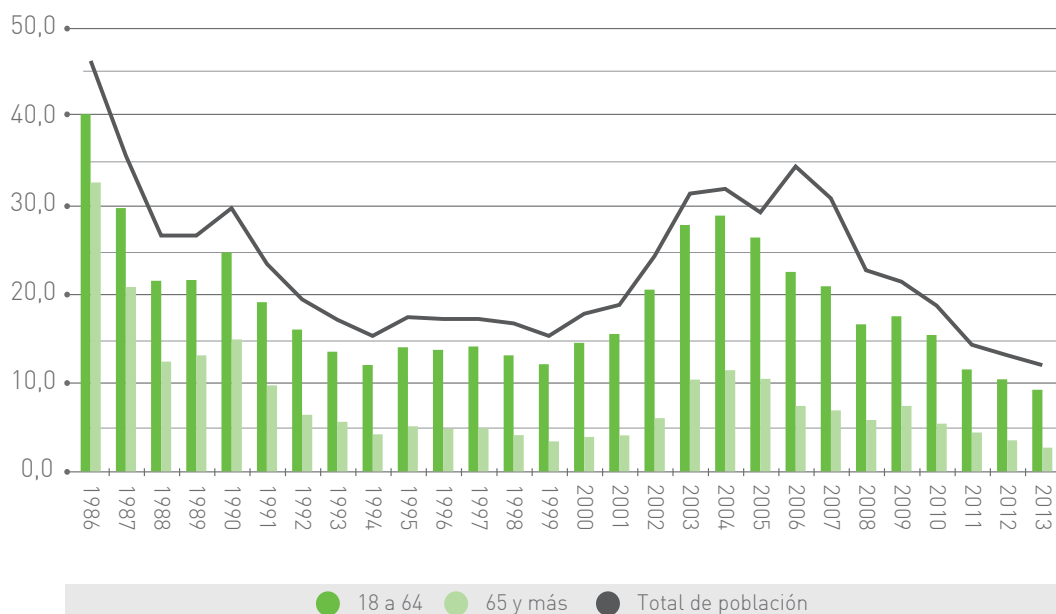


**Gráfico 1.4 Evolución de la incidencia de la pobreza (1)
por tramos de edad (0 a 17 años) en %. 1986-2013 (2)**



Fuente: informes de evolución de la pobreza del INE, a partir de la encuesta continua de hogares (ECH).
 (1) La estimación de población en situación de pobreza entre los años 1986 a 2005 se realiza de acuerdo con la Metodología 2002 del INE. La estimación para los años 2006 a 2012 de acuerdo con la Metodología 2006 del INE.
 (2) La información corresponde a país urbano (localidades de 5.000 o más habitantes).

**Gráfico 1.5 Evolución de la incidencia de la pobreza (1)
por tramos de edad (18 años y más) en %. 1986-2013 (2)**



Fuente: informes de evolución de la pobreza del INE, a partir de la ECH.
 (1) La estimación de población en situación de pobreza entre los años 1986 a 2005 se realiza de acuerdo con la Metodología 2002 del INE. La estimación para los años 2006 a 2012 de acuerdo con la Metodología 2006 del INE.
 (2) La información corresponde a país urbano (localidades de 5.000 o más habitantes).



Los niveles más altos de pobreza se registraron al iniciarse el período desde el cual se cuenta con información, que coincide con el retorno del país a la vida política democrática a mediados de la década de 1980. En ese momento la pobreza alcanzaba a casi la mitad de la población urbana (46,3%), con una fuerte concentración en los niños. Acompañando la tendencia de la población total, la pobreza entre niños y adolescentes tuvo su máximo en 1986, cuando casi las dos terceras partes de los menores de 18 años se encontraban en situación de pobreza. Los estudios de entonces (Terra y Hopenhaym, 1986; Terra, 1988; Terra, 2000) alertaban sobre los problemas de desnutrición y psicomotricidad que generaba la alta concentración de pobreza en edades tempranas. La importancia de este hecho es que, casi cuarenta años después, aquellos niños y niñas son los padres y las madres de los que hoy concurren al sistema educativo. Quienes fueron criados en la pobreza tienden a tener menos oportunidades educativas que los de niveles socioeconómicos más acomodados. El nivel educativo de cada persona, a su vez, tiene un alto impacto en el tipo de empleo (y, por ende, en el nivel del ingreso). Los niños de hogares pobres terminan teniendo menos trabajo y de peor calidad que los demás. Sus hijos tienen una alta probabilidad de, también ellos, criarse en la pobreza. No es fácil romper este ciclo, el de la reproducción intergeneracional de la pobreza.

Proceso político

El primer gobierno democrático, además de estas demandas en el plano económico y social, tenía por delante una agenda de carácter político especialmente delicada, porque debía lidiar con las consecuencias del régimen autoritario. El levantamiento de las proscripciones a partidos y medios de prensa, la amnistía a los presos políticos, la Ley de Caducidad,⁸ la reparación a los funcionarios destituidos y el restablecimiento de los consejos de salarios fueron algunas de las medidas que más claramente se orientaron hacia la normalización de la vida institucional del país. En general, la tónica del momento fue la restauración de las normas vigentes antes del golpe de Estado.

A nivel legislativo, uno de los primeros aspectos en que se procuró restituir la legalidad democrática, y con carácter de emergencia, fue en educación. La ley 15.739 refleja el carácter concertado de la transición democrática, despeja del ordenamiento jurídico las controversiales disposiciones de regulación de la actividad gremial y busca garantizar las libertades civiles y de enseñanza. Sin embargo, no introduce variaciones significativas en materia institucional. La creación de la Administración Nacional de Educación Pública (ANEP), dirigida por un Consejo Directivo Central (CODICEN) presidido por el director nacional de educación pública, del que dependen “consejos desconcentrados” para cada una de las ramas —primaria, secundaria y enseñanza técnica—, no reviste novedad respecto del CONAE de la ley 14.101. Se reiteran casi textualmente varias de las atribuciones de los organismos⁹ y se reiteran las características de la Comisión Coordinadora de la Educación, aunque se cambian algunos nombres (CONAE por CODICEN de la ANEP, rector por director nacional de educación pública).

Como fue mencionado, entre 1984 y 1985 la CONAPRO constituyó un gran acuerdo interpartidario que permitió recomponer rápidamente las instituciones a la salida de la dictadura. La designación de las nuevas autoridades de la enseñanza era un desafío clave para el nuevo gobierno. Juan Pivel Devoto, que había sido ministro durante el segundo colegiado del Partido Nacional y jugado, en esa época, un papel muy importante en la elaboración del Plan de Educación de la CIDE, fue convocado por el presidente Julio María Sanguinetti para presidir el CODICEN (1985-1989). Aldo Solari, también colaborador de la CIDE y figura de gran prestigio en las ciencias sociales de la

⁸ En 1986 la Ley de Caducidad de la Pretensión Punitiva del Estado (ley 15.848) determinó la suspensión del “ejercicio de la pretensión punitiva del Estado respecto de los *delitos* cometidos hasta el 1º de marzo de 1985 por funcionarios militares y policiales, equiparados y asimilados por móviles políticos o en ocasión del cumplimiento de sus funciones y en ocasión de acciones ordenadas por los mandos que actuaron durante el *período de facto*”.

⁹ Una novedad relativamente secundaria es la mención expresa a la evaluación entre los cometidos de la Comisión Coordinadora (ley 15.739, artículo 24), aspecto que cobra interés si se nota la relevancia que ha ido tomando esta función en las últimas décadas, tanto técnica como políticamente.



época, fue designado como vicepresidente del nuevo organismo coordinador. Bajo la orientación general de este CODICEN, las políticas educativas del período combinaron restauración con innovación (Corbo, 2008).

Por un lado, fueron adoptadas decisiones orientadas a la re-institucionalización democrática del sistema educativo. Entre ellas: supresión de programas (de educación primaria y media) y de textos de estudio de carácter antidemocrático; habilitación de espacios de funcionamiento para las organizaciones estudiantiles (pero estableciendo límites, ya que las autoridades consideraban que debían evitarse situaciones similares a las de los años previos al golpe de Estado); reposición y reparación de la carrera funcional de los destituidos (hubo 7.147 restituciones); aprobación de un Estatuto del Funcionario Docente que procuró incentivar la formación docente sistemática (esto es, la realizada en los institutos especializados), privilegiar el mecanismo del concurso para el ingreso y ascenso en la carrera, y favorecer el funcionamiento de las Asambleas Técnico Docentes (ATD).

Por otro lado, se impulsaron medidas enfocadas a la innovación: reforma de los programas de educación primaria, fijando objetivos específicos y sugerencias didácticas por grado y asignatura; medidas para abatir la repetición escolar, proyectando la universalización de la educación inicial (la extensión del Servicio de Educación Inicial, apuntando a su universalización, fue propuesta en la Rendición de Cuentas de 1987, pero vetada por el Poder Ejecutivo por restricciones presupuestarias), disminuyendo el número de grupos superpoblados, aumentando el sistema de alimentación escolar y extendiendo el horario escolar;¹⁰ reforma del ciclo básico único (CBU Plan 86), apuntando a unificar los ciclos básicos de secundaria y técnica, luego del cual los estudiantes deberían optar o por el bachillerato ofrecido en los liceos o por la formación técnica; extensión de la educación media al área rural, mediante la instalación de 10 liceos rurales y la creación de un ciclo básico rural que buscó ajustar la oferta educativa al contexto específico del medio; reforma de la enseñanza técnica, renovando y jerarquizando la formación tecnológica.

Desde comienzos de los noventa, las principales preocupaciones vinculadas a la educación primaria han girado en torno a la calidad y la equidad de los resultados. En ese marco, los aprendizajes alcanzados por los alumnos se han constituido en uno de los focos principales de atención.

En educación media, durante las últimas tres décadas se ha producido un sostenido crecimiento de la matrícula, que determina un cambio en la composición socioeconómica del alumnado, en tanto han ingresado en forma masiva adolescentes de los estratos socioeconómicos más bajos, quienes hasta la década de 1970 accedían en una proporción muy baja a este nivel educativo. Estos datos contribuyen a desmitificar la idea de que en el Uruguay de las décadas de 1950 y 1960 (esa suerte de "edad de oro" de la educación pública uruguaya) todos o casi todos los adolescentes, y por lo tanto todas las clases sociales, podían acceder a la educación media.

Durante la presidencia de Luis Alberto Lacalle (1990-1995) el énfasis del gobierno estuvo puesto en otros desafíos, que también venían de muy lejos: estabilización de precios, apertura de la economía (integración al MERCOSUR), privatizaciones, modernización de la gestión pública, entre otros. Mientras el sistema político procesaba y debatía estas reformas, el CODICEN, presidido por Juan Gabito Zóboli, impulsó algunas iniciativas muy importantes. La política que, con el paso del tiempo, terminó dejando la huella más profunda, fue la de expansión de las escuelas de tiempo

¹⁰ Decía el *Proyecto de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal Ejercicio 1986* de la ANEP: "La necesidad del aumento del horario escolar surge de las cifras y porcentajes relacionados precedentemente, y su fundamentación fue adelantada en el proyecto de presupuesto [...] presentado por el Ente en agosto de 1985, en cuyas páginas 9 y 10 expresaba: "Es un deber señalar que este proyecto de presupuesto no contempla una necesidad fundamental del sistema educativo: el aumento del horario escolar en Enseñanza Primaria a 30 horas semanales, al menos. [...] Sin embargo, es propósito de este Consejo llegar durante su mandato a alcanzar tal objetivo, propuesto hace más de veinte años en el informe de la CIDE, para acortar la inmensa distancia que en la materia existe con los países desarrollados y, sobre todo, porque es un instrumento indispensable para tener alguna posibilidad de que el sistema educacional asista, de una manera efectiva, a los niños provenientes de los estratos sociales más desfavorecidos" (ANEP, 1989a).



completo. La necesidad de extender el horario escolar fue iniciada en el primer CODICEN. La resolución n° 1 adoptada por el CODICEN el 4 de setiembre de 1989 aprobó el funcionamiento de 7 escuelas de tiempo completo con carácter experimental (ANEP, 1989b: 53). A partir de 1990, las escuelas de tiempo completo se extendieron y se hicieron permanentes. De las 7 iniciales en 1989 se pasó a 11 en 1991 y a 34 en 1994.

Al mismo tiempo que desde los organismos de dirección de la enseñanza se tomaban las medidas mencionadas, en la oficina de la CEPAL en Montevideo comenzaban a sentarse las bases de un nuevo e intenso impulso reformista. Bajo la dirección de Germán Rama se llevó adelante un conjunto de investigaciones sobre los problemas de la educación en Uruguay. Las conclusiones de estos trabajos fueron ampliamente divulgadas y tuvieron un impacto profundo en la opinión pública. Las publicaciones de la CEPAL pusieron de manifiesto los graves problemas de equidad existentes, así como la estrecha relación entre entorno socioeconómico y resultados educativos. Los partidos políticos, entre 1993 y 1994, incorporaron los desafíos planteados por este diagnóstico en sus plataformas electorales y planes de gobierno.

Fue de este modo que la reforma educativa terminó convirtiéndose en uno de los asuntos más importantes de la agenda del gobierno electo en 1994. Germán Rama fue designado por Julio María Sanguinetti en su segundo mandato presidencial (1995-2000) como nuevo presidente del CODICEN. La ley de presupuesto aprobada durante el primer año de la nueva legislatura asignó un incremento de rubros muy significativo. Pero esta no fue la única innovación. Se impulsó la universalización de la enseñanza inicial, se reformularon y expandieron las escuelas de tiempo completo, se establecieron los centros regionales de profesores (CERP) y se reformó el ciclo básico de educación media. La reforma, al menos en sus inicios, logró un apoyo significativo en el sistema político. Pesaron al menos dos factores: en primer lugar, lejos de cuestionar el paradigma estatista propio de la tradición educativa uruguaya, tendía a reforzarlo; en segundo lugar, algunas de las innovaciones planteadas ya habían sido formuladas en el Plan de Educación de la CIDE (como la universalización de la educación inicial) y empezado a ser implementadas durante los gobiernos anteriores (como las escuelas de tiempo completo).

A pesar de estar en sintonía con la tradición estatista, la reforma no logró el apoyo ni de los sindicatos de la enseñanza ni de los gremios estudiantiles. Además de las diferencias sustantivas con el contenido de la propuesta, estas organizaciones interpretaron que la reforma educativa, al ser liderada por los partidos tradicionales, no recogía sus intereses y se opusieron a los cambios propuestos. La estrategia de by-pass a las estructuras burocráticas del sistema educativo y a las corporaciones de la enseñanza elegida por las autoridades se reveló más funcional para el lanzamiento de la reforma que para su implementación. Es probable, además, que para comprender las sospechas que la propuesta reformista despertó en los sindicatos de la enseñanza haya que tener en cuenta el contexto regional, donde predominaron en esos años las iniciativas de cambio orientadas a disminuir la participación del Estado como proveedor y garante de la calidad de la educación.

Durante la presidencia de Jorge Batlle (2000-2005) el tema educativo no desapareció completamente de la agenda, pero quedó opacado por otros asuntos que cobraron especial centralidad. La creación de la Comisión para la Paz y la epidemia de fiebre aftosa, durante los primeros dos años del mandato, y el largo proceso de la crisis financiera, durante los tres restantes, dejaron poco espacio al debate sobre los desafíos de la educación. De todos modos, algunas políticas se mantuvieron bajo la dirección del CODICEN que presidió Javier Bonilla. En particular, se sostuvo el fuerte impulso a las escuelas de tiempo completo: se pasó de 77 en 2000 (con 13.517 alumnos) a 104 en 2005 (con 20.844 alumnos). Además, las escuelas de tiempo completo conocieron innovaciones pedagógicas como la experiencia de bilingüismo por inmersión, las tecnologías educativas en el aula y el programa de fortalecimiento del vínculo escuela/familia/comunidad (financiado por el Banco Mundial a través del Proyecto MECAEP).



Segundo ciclo de reformas y “cuentas pendientes”

En 2005 el Frente Amplio llegó por primera vez a gobernar el país. Si bien el proceso de recuperación económica había comenzado unos años antes, en este período se consolidó. El nuevo gobierno dio un giro a las políticas sociales y educativas. En la educación uno de los cambios centrales que debía encarar era la creación de una nueva ley de educación que sustituyera a la de la restauración democrática. Esto no solo respondía a una reivindicación histórica de esta fuerza política, sino que también era necesario debido a los cambios que estaban ocurriendo en el plano social.

Economía y sociedad

En los inicios del siglo XXI el país ha experimentado un crecimiento económico destacable, no solo por el ritmo de crecimiento, históricamente alto, sino también por su persistencia en el tiempo. Ambos factores (ritmo y persistencia) indicarían que este resultado no se explica solamente por factores coyunturales o cíclicos, sino que también existieron cambios estructurales en la economía uruguaya que se asocian a un cambio en la tendencia de crecimiento económico (CINVE, 2013).

Un mayor ritmo de acumulación de capital físico y humano ha impulsado el fuerte crecimiento económico de la última década. El stock de capital físico en Uruguay ha crecido en forma constante desde 2004, en particular estimulado por el fuerte aumento de la inversión en maquinaria y equipos. En cuanto al capital humano, su crecimiento en la última década se derivó fundamentalmente de un mayor nivel de ocupación, si bien también de un moderado aumento de la calificación entre los ocupados (Domínguez, Rego y Regueira, 2013). La contribución de la productividad total de los factores —que refleja la eficiencia del uso de los factores productivos y está fuertemente ligada al cambio tecnológico y la innovación— fue menor a la del capital físico y humano, pero con una participación creciente en la explicación del crecimiento económico de los últimos años (Domínguez y otros, 2014).

Cabe destacar que la contribución al crecimiento económico del capital humano, derivada de un mayor nivel de ocupación, enfrenta las restricciones del crecimiento demográfico. Por lo tanto, el mantenimiento del crecimiento económico observado en los últimos años depende en buena medida del aumento del nivel educativo de la población, así como también de la formación en el ámbito laboral.

En este contexto Uruguay presenta algunas características demográficas que deben ser consideradas al momento de comprender algunos procesos analizados en el período. En primer término, el país presenta una muy baja tasa de crecimiento demográfico en los últimos 50 años. En el casi medio siglo comprendido entre los censos de 1963 y 2011 la población residente aumentó en 690.804 personas, pasando aproximadamente de 2.600.000 a 3.300.000, lo cual representa que en cinco décadas el país creció a una tasa acumulativa anual de apenas 0,5% frente a una tasa del 1,7% entre 1908 y 1963.



Cuadro 1.1 Evolución del volumen y distribución de población, por áreas y tramos de edad según años (1). 1963, 1975, 1985, 1996, 2004 y 2011

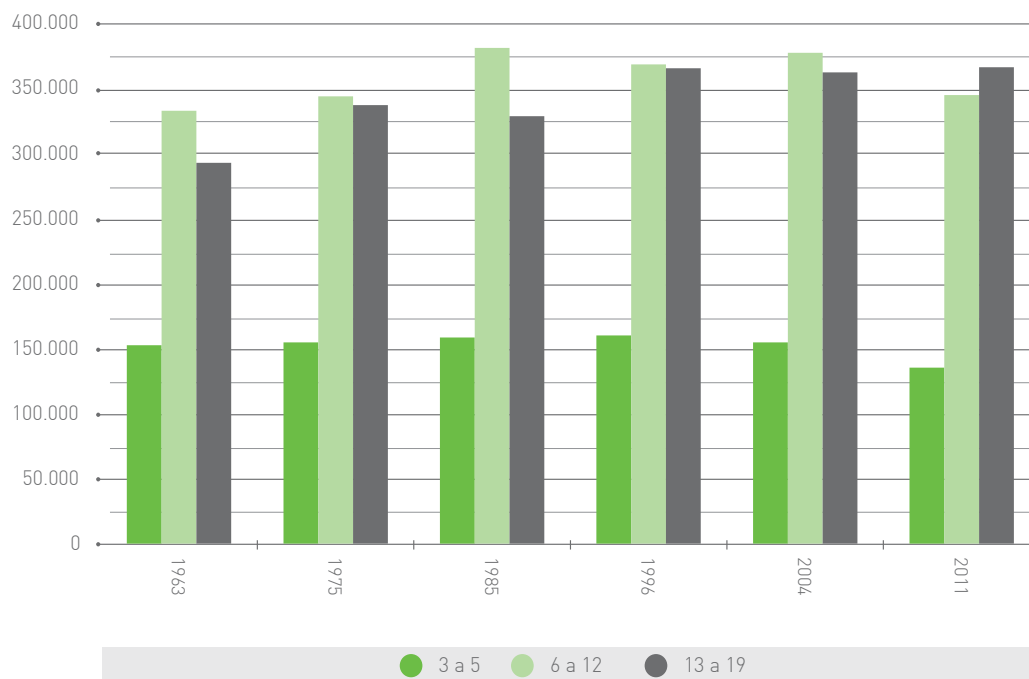
Censo	Total de población	Áreas				Tramos de edad	
		Urbana	Rural	Montevideo	Interior	0 a 17	18 y más
1963	2.595.510	81,0	19,0	46,0	54,0	33,0	67,0
1975	2.788.429	83,0	17,0	44,0	56,0	32,0	68,0
1985	2.955.241	87,0	13,0	44,0	56,0	32,0	68,0
1996	3.235.549	92,0	8,0	43,0	58,0	29,0	71,0
2004	3.241.003	92,0	8,0	41,0	59,0	29,0	71,0
2011	3.286.314	95,0	5,0	40,0	60,0	27,0	73,0

Fuente: Varela (2008) e INE (2005 y 2012).

(1) Los años corresponden a la realización de los últimos Censos de Población en Uruguay.

Un segundo aspecto refiere al alto grado de urbanización de la sociedad uruguaya, que ya era muy elevado en 1963 (80%) y continuó profundizándose censo tras censo hasta llegar al valor máximo de 95% en 2011. En tercer lugar, el país presenta una alta concentración demográfica en su capital, el departamento más pequeño del país, aunque también se observa que ha ido disminuyendo durante el último medio siglo.

Gráfico 1.6 Evolución del volumen de población menor de 20 años, por tramos de edad, según años. 1963, 1975, 1985, 1996, 2004 y 2011



Fuente: Información proporcionada por la FCS - UdelAR - Programa de Población, a partir de los Censos de Población.



Finalmente, en el último medio siglo la sociedad uruguaya no solo se ha ido aproximando a una situación de casi estancamiento en su ritmo de crecimiento, sino que además se ha ido envejeciendo. La población de 65 años y más casi duplicó su participación porcentual en el total, pasando del 7,6% en 1963 al 14,1% en 2011. Por el contrario, ha disminuido el peso de la población menor de 18 años, que pasó del 33% en 1963 al 27% en 2011. Este es el resultado de dos fenómenos que se han producido simultáneamente a lo largo del siglo XX y lo que va del XXI. Por un lado, la sociedad uruguaya experimentó una fuerte caída de la tasa de natalidad. Por el otro, la expectativa de vida creció notablemente. Como consecuencia, aumentó el número de personas con edades superiores, mientras que los menores de edad se incorporan a la sociedad en cantidades cada vez más pequeñas. Este segundo factor es el que, junto con los saldos migratorios negativos verificados durante las últimas cinco décadas, explica el enlentecimiento del ritmo de crecimiento demográfico.

El enlentecimiento del crecimiento demográfico tiene consecuencias importantes sobre el Estado y las políticas públicas. En particular, se ha señalado que incrementa la presión sobre el sistema previsional. Sin embargo, desde la perspectiva del sistema educativo puede ser visto como una oportunidad en la medida que el lento crecimiento de la matrícula no demanda del sistema educativo respuestas urgentes en términos de formación de docentes y de inversión en infraestructura.

Luego de varias oscilaciones, un marcado descenso hasta 1994 y un incremento muy fuerte hasta desembocar en la crisis del 2002, recién a partir de 2006 se reduce la pobreza de los menores de edad hasta ubicarse en 2013 en el 20%. Aunque son los valores más bajos verificados desde mediados de los ochenta, todavía uno de cada cinco niños y adolescentes en Uruguay integra hogares pobres. Los cambios en los niveles globales de pobreza contrastan, por tanto, con la persistencia de este sesgo, que afecta muy especialmente a la educación. Una parte muy importante de los niños que asisten a los niveles inicial, primario y medio provienen de hogares que sufren o han sufrido privaciones básicas que los colocan en una situación por debajo de la requerida para el desarrollo físico e intelectual que la educación debe promover. Si bien los esfuerzos realizados por el país han logrado bajar considerablemente el porcentaje de población en condiciones de pobreza, hay aspectos que requieren tiempo para que se revertan. El hecho de pertenecer a hogares que han vivido por generaciones en asentamientos o en viviendas precarias, sin condiciones mínimas para un correcto desarrollo físico e intelectual, requiere de un diseño de acciones de mediano y largo plazo que permitan que las nuevas generaciones logren integrarse socialmente. Los procesos vinculados a la fuerte segregación residencial que ha vivido el país dan cuenta de las dificultades estructurales a las que se hace referencia: ausencia de espacios comunes de socialización y de pautas de convivencia comunes que respeten la diversidad de perspectivas son algunos de los aspectos que únicamente con políticas de largo aliento pueden revertirse.

En consecuencia, las dificultades para que el sistema educativo contribuya a impulsar el desarrollo de las capacidades intelectuales con las que los individuos se puedan desempeñar activamente requieren de esfuerzos cada vez mayores, pero no son exclusivas del ámbito educativo.

Proceso político

Tabaré Vázquez (2005-2010) llegó a la presidencia con una amplia agenda de innovaciones entre las que se destacaban la reforma tributaria, la creación de un Sistema Nacional de Salud y la reingeniería del Sistema Nacional de Innovación (instalación de la Agencia Nacional de Investigación e Innovación). Además, buscando enfatizar la centralidad que habrían de tener durante su mandato las políticas de combate a la pobreza y de promoción de la igualdad de oportunidades, creó el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), que tuvo como principal cometido diseñar e implementar el Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES), sustituido en 2008 por el Plan de Equidad.



En materia educativa el nuevo gobierno tuvo diversas iniciativas. Su primer gran objetivo fue reformar el marco legal. Mientras Luis Yarzabal era el presidente del CODICEN se convocó a una Comisión Coordinadora del Debate Educativo (CODE). La CODE debía promover la más amplia discusión sobre los contenidos de la nueva ley, sistematizar los planteos y organizar un Congreso Educativo con la finalidad de cotejar y debatir los diferentes puntos de vista. Las resoluciones de este evento servirían, a su vez, de insumo para la redacción de la nueva ley.

Al cabo de este proceso, en el medio de una intensa controversia acerca de si las decisiones del Congreso Educativo debían o no ser consideradas un mandato imperativo, el Parlamento aprobó en 2008 la Ley General de Educación [18.437], que sustituyó tanto la Ley 15.739 de 1985 como la Ley 16.115 de 1990. La nueva ley, que instaura la concepción de la educación como derecho, contiene otras innovaciones nada triviales. Entre ellas, cabe destacar la creación de los consejos de participación de los centros educativos, la promoción de la educación no formal y de la educación de jóvenes y adultos y la creación del INEE. La nueva ley, de todos modos, no terminó de conformar ni a los sindicatos de la enseñanza ni a los partidos de oposición, e incluso dentro del partido de gobierno generó algunas resistencias.

Al formularse la nueva ley de educación el Frente Amplio tomó distancia del punto de vista predominante en el Congreso de la Educación¹¹ en un punto fundamental. Luego de haber sostenido durante décadas una postura favorable a la más completa autonomía de la enseñanza (y, por ende, radicalmente contraria a la doctrina según la cual la enseñanza tiene que ser gobernada políticamente por los representantes del Poder Ejecutivo), terminó votando un proyecto de ley que combina el viejo principio de la autonomía con el de la dirección política, similar al proyecto de la ley de emergencia, pero con la incorporación de los docentes en los consejos. Una solución de transacción entre quienes se oponían y quienes querían que todo el gobierno quedara en manos de los docentes. Si bien no se lograron acuerdos interpartidarios para la sanción de la ley, esta constituye un avance en materia de legislación educativa: una ley de educación actualizada, que instaura la concepción de la educación como derecho.

La elaboración de la nueva ley de educación fue un tema central de este gobierno. Sin embargo, hubo otras innovaciones. Como se destaca en este informe, se registró un incremento significativo del presupuesto orientado a la educación que se vio reflejado en un importante aumento salarial de los docentes. Por otro lado, el gobierno llevó adelante la implantación del Plan Ceibal. Este proyecto logró un fuerte impacto en la opinión pública tanto nacional como internacional y en la inclusión digital de niños y familias de sectores populares. De todos modos, también hubo dudas y resistencias, especialmente en algunos sectores del magisterio. Para acelerar la implementación del proyecto, el gobierno acudió al by-pass usado por otras administraciones: en lugar de tramitarlo por medio de las estructuras burocráticas existentes en la ANEP, se conformó una institucionalidad ad-hoc dirigida desde la Presidencia de la República. Finalmente, hay que destacar que comenzó un proceso de creación de ofertas educativas de carácter interinstitucional, articulando esfuerzos y acciones de diversos organismos públicos (Banco de Previsión Social, MIDES, intendencias)¹² y de la sociedad civil.¹³

Durante la presidencia de José Mujica (2010-2015), con José Seoane como presidente del CODICEN en primera instancia (2010-2012) y luego con Wilson Netto (a partir de 2012), el tema educativo mantuvo la centralidad del período anterior. En este caso, el principal responsable de la instalación del asunto en la agenda pública fue el presidente electo, que propuso la creación de una comisión de educación compuesta por representantes de los cuatro partidos con representación parlamentaria. Esta comisión alcanzó algunos acuerdos significativos en mayo de 2010.

¹¹ Creado por el artículo 44 de la ley 18.437, el Congreso propició la participación de grupos locales y generó un espacio para el debate sobre la educación en la sociedad.

¹² Entre otras acciones, se incorporó la educación física a todas las escuelas públicas del país.

¹³ Mediante algunas organizaciones no gubernamentales se realizaron esfuerzos por articular experiencias de educación no formal con el sistema educativo.



El documento elaborado por aquella comisión se estructuró en torno a un conjunto de líneas transversales de innegable trascendencia: la fuerte preocupación por corregir las inequidades existentes, la importancia de mejorar la infraestructura, la necesidad de profesionalizar el plantel docente en todos los niveles de la enseñanza, mejorar rápidamente los sistemas de evaluación educativa, incrementar la calidad de la gestión de los centros educativos y avanzar en la descentralización. El acuerdo dejó de manifiesto hasta qué punto existen zonas de convergencia en las visiones de los partidos sobre los problemas y sus posibles soluciones. Sin embargo, no llegó a plasmarse o lo hizo muy parcialmente, y tampoco logró incorporar a los sindicatos de la educación. Esto, a su vez, muestra hasta qué punto la gobernanza del sistema educativo (dispersión del poder en diversas instituciones y actores con visiones e intereses distintos) y las reglas y estructuras de gestión de la enseñanza pueden enlentecer la adopción e implementación de innovaciones.

En particular, a lo largo de todos estos años, en el contexto de la irrupción de una fuerte demanda de cambios instalada tanto en los partidos como en la opinión pública, el problema de la autonomía se ha convertido en central. Desde el sistema político se ha reclamado, en momentos distintos y por partidos diferentes, poder gobernar la enseñanza.¹⁴ Desde los actores educativos, sobre la base de la tradición de la autonomía, se ha insistido en que nadie puede saber mejor que ellos cuáles son los problemas existentes en la educación.

Consideraciones finales

A lo largo de este primer capítulo se ha realizado una rápida —e inevitablemente incompleta— revisión del recorrido político, económico, social y educativo realizado por el país desde mediados del siglo pasado. Esta primera aproximación permite identificar algunos rasgos relevantes de la situación.

En el plano de la política educativa es posible observar la progresiva implementación de una serie de iniciativas propuestas en el Plan de desarrollo educativo de la CIDE (como la expansión de la educación inicial y las escuelas de tiempo completo); cuestiones vitales que no terminan de ser resueltas (como el sentido y organización de la educación media); y temas nuevos (como el Plan CEIBAL y las políticas de inclusión social y educativa).

Otras dos cuestiones políticas han sido características constantes de la educación uruguaya en este medio siglo. Por un lado, el acuerdo en torno al rol principal del Estado en la educación y la apuesta a la educación pública. Por otro, las dificultades y desacuerdos en torno a la gobernanza del sistema educativo y la distribución de responsabilidades en la construcción y conducción de las políticas educativas.

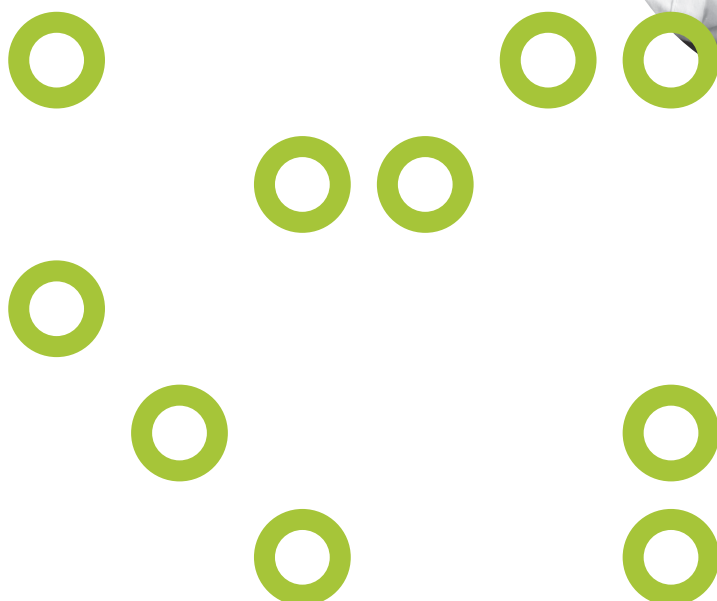
En el plano social dos aspectos son especialmente relevantes. La pobreza, que se trasladó del campo a las periferias urbanas, alcanzó cifras superiores al 60% entre los menores de 12 años al final de la dictadura militar, y superiores al 50% en el año 2004 (en ambos casos, luego de fuertes crisis económicas). Si bien se redujo notoriamente en la última década, continúa afectando a un 20% de los niños y adolescentes, es decir, de los estudiantes. Es importante, además, notar que la reducción de la pobreza refleja principalmente un cambio en los ingresos de los hogares, pero que hay condiciones de vida asociadas a ella —vivienda, hábitos, acumulación cultural— cuya reversión requiere más tiempo. Este es un problema central para la democratización de la educación, tanto en términos de finalización de ciclos como de acceso a saberes y habilidades socialmente relevantes, cuya solución no depende exclusivamente del sistema educativo.

¹⁴ En este período, y por primera vez en la historia de la educación, el sistema político sustituyó las autoridades del CODICEN y del Consejo de Secundaria en más de una ocasión.

Un segundo aspecto social particularmente relevante es el relativo a los cambios en la composición de edades de la población uruguaya. La progresiva disminución de la cantidad de niños y adolescentes, más allá de que no sea deseable, implica una disminución de la presión derivada del incremento constante de las matrículas. Este hecho, conocido como “bono demográfico”, coloca al sistema educativo en una oportunidad histórica para reestructurarse antes de que la natalidad retome una tendencia ascendente. Ello requiere de decisiones complejas y apropiadas para la inversión inteligente del margen de recursos que esta situación genera.

En el plano económico se destaca el crecimiento sostenido del país en la última década, así como la transformación productiva y la creciente incorporación de tecnología. Este crecimiento económico ha sido acompañado por la voluntad política de incrementar los recursos destinados a la educación y de mejorar las remuneraciones en el sector. Paralelamente, implica nuevos desafíos para el sistema educativo, tanto en términos de la apropiación de saberes y habilidades por parte de los estudiantes, como de la redefinición del vínculo entre educación y trabajo.

Estos temas serán ampliados y profundizados en distintos capítulos a lo largo de este informe. A la luz de ellos, en el capítulo final se realizará un balance de la evolución educativa del país en las últimas décadas y de los principales desafíos que tiene por delante.





Capítulo 2. Expectativas y demandas en torno a los fines de la educación

El presente capítulo tiene como propósito enmarcar la evaluación de la educación nacional en la diversidad de perspectivas acerca de sus fines y objetivos. Para ello recupera tanto definiciones provenientes del marco normativo que regula la educación en Uruguay (la Ley General de Educación y los planes de estudios) como las expectativas y miradas de diversos actores (educadores, educandos, empresarios, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, entre otros) relevadas por el INEEd a través de sus estudios, en algunos casos, y expresadas en documentos públicos y artículos de prensa en otros.¹⁵ Más que un panorama exhaustivo, busca ofrecer una apertura para la reflexión, construida a partir de aportes, fuentes e insumos diversos que si bien inicialmente no tenían como objetivo principal aportar información sobre este tema, se presentaban permeados por él.

Importa señalar dos limitaciones de la información incorporada en este capítulo. En primer término, no se trata de una investigación o estudio específico sobre los fines de la educación. En segundo término, los estudios sobre los que se basa estuvieron enfocados fundamentalmente en procesos que ocurren en la educación media y sobre el tránsito entre la educación primaria y la media. Por lo tanto, los énfasis pueden resultar algo sesgados hacia ese último nivel.

¿Por qué y para qué presentar en este informe un estado de situación de diversas perspectivas sobre los fines de la educación en Uruguay? En primer lugar, porque los fines que como sociedad asignamos a la educación tienen que ver con cómo esta es concebida, con el lugar que se le otorga en los procesos sociales, con cómo son concebidos los sujetos educativos y los procesos, prácticas y relaciones de enseñanza y aprendizaje, así como con los problemas y desafíos que son señalados en cada una de estas dimensiones. Cuando se identifican problemáticas concretas siempre se parte —con mayor o menor conciencia, con mayor o menor explicitación— de un marco de referencia, de sentidos y conceptos, y de una concepción de lo que debe ser. Por lo tanto, resulta necesario dar un panorama de esos marcos en el momento de establecer juicios de valor sobre la situación educativa.

¹⁵ Se relevaron y revisaron documentos publicados por diversos organismos nacionales durante la última década (ANEP y sus desconcentrados, Ministerio de Educación y Cultura, Universidad de la República, ATD); se realizó un relevamiento de prensa entre marzo de 2013 y agosto de 2014; y se tomaron como insumos los siguientes estudios realizados por el INEEd: “Evaluación y tránsito educativo. Estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay”, “Las identidades estudiantiles y sus puntos de encuentro y desencuentro con la cultura escolar”, “Educación: una aproximación a las demandas de los actores externos al sistema educativo formal”, “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente”, “Transformaciones curriculares en Uruguay: análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”.

En segundo lugar, porque estas concepciones no son homogéneas, por lo que es necesario presentar y poner en diálogo las diversas perspectivas identificadas. Esta diversidad de visiones, que es inherente a una sociedad democrática, debe ser explicitada al evaluar la educación, porque los juicios de valor dependen de la perspectiva que se asuma. En todo caso, importa señalar que la educación incorpora ciertas finalidades y que la evaluación no puede dar cuenta de todas. Más aún, difícilmente el sistema educativo pueda satisfacer la diversidad de fines y expectativas que se depositan sobre él.

Finalmente, porque pensar en esta cuestión requiere mirar globalmente la educación, situándola como parte indisoluble de la sociedad, de la cultura y de la política.

La consideración de los fines de la educación es crucial porque muchas veces se formulan juicios de valor y se adjetiva la situación educativa a partir de piezas de información relevantes pero aisladas, sin hacer referencia a la diversidad de finalidades y al grado en que la educación logra lo que se espera de ella. Es importante reconocer que existen multiplicidad de fines y expectativas para la educación, que distintos actores tienen expectativas diferentes y que, por otra parte, el cúmulo de expectativas puede resultar excesivo y hasta contradictorio. Recuérdese que de la educación se espera que forme ciudadanos, que habilite para continuar estudios universitarios, que prepare para el mundo del trabajo, que contribuya a la salud sexual y reproductiva y a la prevención de accidentes de tránsito, que transforme y que conserve, que integre y que sea competitiva, que emancipe y que discipline, que transmita y que sea crítica, que iguale y que diferencie, que contenga, que forme, que construya, que conecte, que mejore, que capacite, que piense, que motive, que escuche. ¿Qué encuentros y desencuentros hay entre esta diversidad de expectativas y fines, muchas veces contradictorios entre sí?, ¿qué ocurre cuando se ponen en diálogo las miradas desde lo normativo-legal del sistema educativo, las expectativas sociales, las perspectivas de los sujetos educativos y las de los docentes?, ¿puede el sistema educativo satisfacer todas esas expectativas?

José Gimeno Sacristán, en *La educación obligatoria: su sentido educativo y social* (2000), recupera diversos fines, valorados como ambiguos por el autor, que ha tenido la educación, particularmente la obligatoria, a lo largo de la historia occidental:

Se defendió como medio de emancipación social e individual, desde la perspectiva ilustrada; fue una forma de legitimar un nuevo orden social naciente; desempeñó el papel de mecanismo de integración social de los estados nacionales modernos; se convirtió también en una forma de "vigilancia" simbólica disciplinadora de los individuos. En las primeras leyes que la propusieron como ideal, se hablaba de su utilidad social y se creyó que era un deber moral; más tarde se reconoció como una obligación de estricto cumplimiento y un derecho de las personas (Gimeno Sacristán, 2000: 14).

A través de la descripción y análisis de las perspectivas halladas, diversas e incluso contradictorias, este capítulo se propone reconstruir un panorama de algunos nudos relevantes de discusión sobre fines de lo educativo presentes en la última década, particularmente en nuestro país, pero sin descuidar que muchas veces las corrientes de pensamiento en las que se encuadran los debates sobre este y otros temas existen en contextos más amplios que lo estrictamente nacional.



Los fines de la educación en un cambio de época

Si bien la mirada de este capítulo pone el foco en la educación como un todo, es necesario señalar que el debate sobre los fines de la educación en Uruguay —y también en el mundo— parece estar marcado por la discusión del sentido de la educación media. El centro del debate y, en consecuencia, el nivel para el que se cuenta con mayor cantidad de descripciones, opiniones y desencuentros es este. La ampliación de la obligatoriedad de la educación media hasta su nivel superior constituye una nueva dimensión de interpelación de sus fines.

Los fines de la educación primaria, en cambio, parecen estar naturalizados. Se da por sentado el para qué de este nivel educativo: la apropiación por parte del educando de ciertos conocimientos básicos (la adquisición de la lectura y la escritura, fundamentalmente, aunque también la operatoria matemática básica). En otras palabras, los fines de la educación primaria se han vinculado durante más de un siglo con la generalización de los componentes predominantes de la cultura letrada. Sin embargo, más allá de la aparente ausencia de discusión en este campo, es posible identificar algunos puntos de ruptura que podrían ser disparadores de reflexión y discusión.

Actualmente algunas voces señalan que los conocimientos básicos comienzan a ser otros, diferentes de los propios de la cultura letrada, como consecuencia de importantes transformaciones ocurridas a nivel social, cultural, político, económico y tecnológico. El conjunto de estas transformaciones es frecuentemente conocido como globalización y, más allá de las múltiples reflexiones y concepciones¹⁶ que hay sobre él, tiene como eje profundas modificaciones en las relaciones entre sociedad, Estado y mercado que afectan los modos de concebir la educación y, particularmente, sus fines.¹⁷

Varios autores sostienen que, aun considerando las transformaciones mencionadas, no es posible todavía identificar las características de la nueva época en términos de experiencia del mundo, por lo que se inclinan por referirse a una “modernidad tardía”, explicando las dificultades para diferenciar de manera sustantiva la época actual con respecto a la denominada “modernidad”.

La modernidad concibe al mundo y al ser humano en términos de autonomía y racionalidad. “Es la creencia en la libertad de los seres humanos —natural e inalienable, según muchos filósofos de la época— así como en la capacidad de raciocinio de los hombres, combinada con la inteligibilidad y asequibilidad del mundo para la razón humana” (Wagner, 2011). “Una de las características centrales de la modernidad es el énfasis en la difusión de la razón para la construcción del orden social. Caído el orden divino como fundamento de la estabilidad social, el desafío de la modernidad era el de apoyarse sobre un concepto que sirviera para construir un nuevo orden tanto como para criticar al viejo” (Caruso y Dussel, 1996: 91).

Sobre nuestra época no hay posiciones unívocas: si bien para algunos puede ser concebida como posmoderna, para otros, más allá de cambios más o menos profundos, hay ciertas condiciones estructurales que permiten continuar caracterizando a la nuestra como una sociedad moderna. Lewkowicz (2004), entre otros, sustenta su preferencia por la noción de “modernidad tardía” en que “permite indicar que se están descomponiendo los parámetros que estructuraron la experiencia moderna del mundo pero que aún no afloran los principios alternativos que organicen otra experiencia”. Por su parte, Zygmunt Bauman (2000) plantea que “la sociedad que ingresa al siglo XXI no es menos ‘moderna’ que la que ingresó al siglo XX; a lo sumo, se puede decir que es

¹⁶ “...pueden diferenciarse grandes núcleos de convergencia de opiniones no excluyente (en el sentido de que las de muchos autores pueden compartir aspectos de dos o más visiones). Considerando al rasgo central que las agrupa, las posiciones pueden resumirse en las siguientes cinco visiones principales: (a) la globalización como fin del estado nacional, (b) la globalización como mito, (c) la globalización como neoliberalismo, (d) la globalización como internacionalización/mundialización y (e) la globalización como nueva etapa de desarrollo histórico” (Dabat, 2000: 18)

¹⁷ “Así como durante la primera mitad del siglo XX el proceso de industrialización interpeló y afectó al modelo educativo humanista predominante en Uruguay, orientado a la cultura general, exigiéndole la generación de condiciones para el progreso económico” (ANEP, 2007a: 5, 9 y 17).



moderna de manera diferente". Tampoco parecen claras las características que tendría el nuevo sujeto (propio de esta nueva época) ni, en consecuencia, cuáles serían los nuevos conocimientos de los que debería apropiarse.

Las alteraciones en la sociedad también han llevado a señalar, con énfasis más drásticos, necesidades de transformación en la educación media. En este nivel los fines están mucho menos delimitados que en primaria, incluso se lo define como puente o transición entre la educación primaria y la terciaria, pero es muy frecuente encontrarlos en asociación con la idea de progreso,¹⁸ ya sea en términos individuales (proyecto de desarrollo personal, ascenso social, entre otros) o en términos de desarrollo para la sociedad y el país (proyecto de transformación social y política o de permanencia de un cierto orden social). Esta dimensión de la problemática se vincula con la promesa educativa que constituye el gran relato fundante de la educación moderna y coloca a la educación como clave y solución de múltiples problemas sociales, culturales, políticos y económicos. Y si bien el proyecto moderno parece estar agotado, casi todas las propuestas actuales de transformación del sistema educativo tienen un anclaje fuerte en él.

Por otra parte, la crisis de los fines de la educación media existe desde mucho tiempo atrás:

Los profundos cambios socio-económicos producidos en las primeras décadas del siglo XX en el Uruguay llevaron a cuestionar y replantear varios aspectos relacionados con los fines y las características pedagógicas de la educación secundaria [...]. La cuestión central residía en si la educación secundaria y sus fines se adecuaban a las nuevas exigencias de los nuevos tiempos (ANEP, 2008a: 19).

En enseñanza secundaria no se creó un sistema educativo acorde a la nueva realidad. Los bajos niveles culturales de origen familiar del nuevo alumnado no fueron compensados con sistemas pedagógicos de dedicación total, personal especializado y equipamiento que se requerirían para compensar el déficit cultural de origen (Ministerio de Educación Pública y Previsión Social, 1963, citado en Elgue y Torres, 2009: 63).

¿Y qué decir de nuestra enseñanza? [...] De la enseñanza secundaria en crisis desde que fue implantada... (Quijano, Carlos, *Acción*, 28 de enero de 1933, citado en Romano, 2010b: 20).

Cambiando las referencias temporales, las citas bien podrían valer para nuestra época: vivimos nuevos tiempos, con una economía y una cultura nuevas y, por lo tanto, con nuevos estudiantes. Entonces, necesitamos una nueva educación. Las interrogantes que surgen de esta última afirmación son múltiples. ¿Esa educación debería desarrollarse como respuesta a las exigencias de una nueva matriz económica y tecnológica? ¿Debería, en cambio, ser orientada hacia un proyecto de sociedad intencionado, aunque no funcione como respuesta inmediata a esa nueva matriz?

¹⁸ "...se consideraba que la sociedad, a medida que progresaba la razón, progresaba con ella: a mayor ciencia, mayor bienestar y felicidad. Esa marcha ascendente de los pueblos en el camino de la razón se llamó progreso, y suponía que, más tarde o más temprano, todas las tribus del orbe alcanzarían el grado de civilización de los europeos. Esta era la base del optimismo pedagógico..." [Caruso y Dussel, 1996: 99].



Los fines de la educación en el marco normativo vigente

La ley n° 18.437 consagra la educación como un derecho humano fundamental cuyo goce debe ser garantizado y promovido por el Estado. En el establecimiento de esta responsabilidad se destaca que por primera vez el marco jurídico de nuestro país plasma, en una disposición de alcance nacional, la preocupación por asegurar la calidad y continuidad del proceso educativo de todos los habitantes de la República, “a lo largo de toda la vida”.¹⁹ Puede decirse que los fines de la educación establecidos por esta ley corresponden a dos planos distintos de su carácter de cuestión política. Por un lado, se explicitan fines de la educación en un sentido general y abarcativo, y, por otro, se establecen fines hacia los que debe orientarse la política educativa, es decir, el rumbo de la educación en términos de políticas públicas:

La política y las políticas públicas son entidades diferentes, pero que se influyen de manera recíproca [...] Tanto la política como las políticas públicas tienen que ver con el poder social. Pero mientras la política es un concepto amplio, relativo al poder en general, las políticas públicas corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos [...] Las políticas públicas son un factor común de la política y de las decisiones del gobierno y de la oposición (Lahera, 2004: 7).

En todos los casos, la definición de aquellos fines hacia los que debe orientarse la educación, sea como cuestión política o en tanto objeto de formulación de políticas públicas, expresa también las concepciones de sujeto involucradas en tales disposiciones. De manera que las implicancias entre la forma en que la ley define la educación, establece sus fines y concibe a los sujetos a los que se orienta, no permiten abordar un solo aspecto con total independencia de los demás, por lo que aquí son abordados en conjunto.

El marco normativo actual regula la educación desde una perspectiva centrada en los derechos humanos y en el respeto a las particularidades de los educandos: la educación es uno de los derechos humanos, debe orientarse hacia ellos y ellos deben hacerse presentes en los diseños educativos:

La educación tendrá a los derechos humanos [...] como elementos esenciales incorporados en todo momento y oportunidad a las propuestas, programas y acciones educativas, constituyéndose en un marco de referencia fundamental para la educación en general y en particular para los educadores en cualquiera de las modalidades de su actuación profesional (Ley n° 18.437, artículo 41).

Entre los fines generales, la ley, en su artículo 2º, establece el ejercicio de la educación como “un bien público y social que tiene como fin el pleno desarrollo físico, psíquico, ético, intelectual y social de todas las personas sin discriminación alguna”. Asimismo, prescribe que la educación debe orientarse hacia a una vida que integre diversos aspectos tales como el trabajo, la cultura, el cuidado de la salud, el entretenimiento y el ejercicio responsable de la ciudadanía.

Que todos los habitantes logren aprendizajes de calidad se consagra como el principal objetivo de la política educativa nacional, cuyos fines retoman, bajo una nueva formulación, algunos de los cometidos que la ley anterior, de 1985, reservaba a la ANEP. Se observa así un movimiento de algunos fines que anteriormente se restringían exclusivamente al ámbito de la gestión educativa pública hacia un ámbito de lo público en un sentido más amplio, de aplicación nacional y general.

Las políticas educativas deberán orientarse a: promover la justicia, la solidaridad, la libertad, la democracia, la inclusión social, la integración internacional y la convivencia pacífica; procurar que las personas adquieran aprendizajes que les permitan un desarrollo integral; formar personas reflexivas y autónomas que protagonicen la construcción de cultura e identidad

¹⁹ Ley n° 18.437, artículo 1º.



nacional para un desarrollo sustentable y equitativo; contribuir a una perspectiva democrática que reconozca la diversidad de aportes de la presencia indígena, criolla e inmigrante en nuestro desarrollo; promover la búsqueda de alternativas para la resolución de conflictos en el marco de una cultura de paz y tolerancia; fomentar diversas formas de expresión; estimular la creatividad y la innovación; e integrar el trabajo como un componente fundamental del proceso educativo, articulando el trabajo manual con el intelectual.²⁰

Asimismo, la ley consigna que las propuestas educativas deberán contemplar las características individuales y las capacidades diferentes de los educandos para hacer efectivo el derecho a la educación. Es responsabilidad del Estado garantizar y atender la calidad y continuidad del proceso educativo para todos los habitantes.

Las definiciones incluidas en una ley de educación son, por definición, de carácter general. Su concreción requiere de un conjunto de mediaciones, una de las cuales es el currículo. Este consiste en una pauta institucional que selecciona y dispone el modo en que se distribuyen los saberes, la clasificación de aquello que se puede y debe enseñar y la asignación de sentido a los trayectos educativos.

Si bien la relación entre aquello que prescribe la ley y las orientaciones que proporcionan los planes de estudio —cuya ejecución depende, en última instancia, de las decisiones y modos que puedan adoptar los actores—no es lineal, sí es esperable que el currículo habilite una práctica que realice la educación tal como la concibe la ley vigente, normativa fundante de los entendidos conceptuales generales de la educación en nuestro país.

Por tanto, es importante observar la relación existente entre los fines planteados en la ley de educación y el modo en que los concreta la política curricular a través de los planes de estudio. Con este propósito el INEEed encomendó un análisis de las estructuras curriculares vigentes, en el marco del estudio “Transformaciones curriculares en Uruguay: análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”.²¹ Entre otras cosas, esta investigación contribuye a determinar en qué medida los planes de estudio que regulan las prácticas en materia educativa se alinean, o no, con las orientaciones establecidas en la ley.

Las principales conclusiones de este estudio se desarrollan ampliamente en la tercera sección del informe. La ausencia de definiciones claras en el currículo acerca de los aprendizajes y desempeños que se espera de los estudiantes constituye un problema central. ¿Cuál es la traducción curricular del derecho a una educación de calidad? Esta pregunta no tiene una respuesta clara en el marco curricular vigente que, por otra parte, fue definido con anterioridad a la aprobación de la ley de educación.²²

²⁰ Ley n° 18.437, artículo 13

²¹ Estudio realizado a solicitud del INEEed por el equipo compuesto por Daniel Feldman, Mariano Palamidessi, Celina Armendáriz, Ana Belén Del Río, Magdalena Costanzo y Mariana Gild. Su objetivo fue analizar la orientación, propósitos, principios reguladores, características, organización y articulaciones de los planes vigentes para la educación primaria y media, procurando describir la progresión y características de los planes de estudio de las últimas tres décadas en Uruguay.

²² Este problema comenzó a ser abordado por la ANEP en el año 2013, a través del documento *Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la educación media básica* (ANEP, 2014a).

Expectativas y demandas sociales hacia la educación

En este apartado se presentan las perspectivas sobre los fines de la educación de un conjunto de actores sociales que no forman parte de las estructuras propias del sistema educativo formal. Recoge los hallazgos del estudio “Educación: una aproximación a las demandas de los actores sociales externos al sistema educativo formal”, realizado a solicitud del INEE.²³ La investigación buscó recuperar estas voces con el fin de incluir sus perspectivas sobre la formación que deberían desarrollar los adolescentes y jóvenes uruguayos en la educación media.

El punto de partida del estudio implica una mirada vinculada a la participación ciudadana en la construcción del currículo, que incorpora el denominado currículo en acción, que es el que efectivamente se concreta en las prácticas en el aula a partir de la interpretación y reelaboración que hacen los docentes de la norma curricular. Sobre esta cuestión se pronunciaron los actores consultados, pertenecientes a los siguientes sectores: el mundo del trabajo, la educación no formal, los sindicatos y federaciones, las organizaciones de defensa de derechos, la ciencia y la tecnología, el arte y la cultura, el deporte y los programas de inclusión socio-educativa. Se trata de actores sociales que, si bien expresan interés en participar en la orientación del currículo, no suelen estar presentes directamente en el ámbito en que este es decidido.²⁴

Las demandas formuladas refieren, por un lado, al campo de lo común, en el que las voces se reúnen, y por otro lado, al campo de su competencia o actividad, en el que los actores expresaron demandas específicas.

En el primer campo se expresó un conjunto de expectativas que guardan estrecha relación con la formación desde la experiencia. En primer término, propuestas de transversalidad y globalidad en lo curricular, como la superación de los planes taxativos a través de la articulación disciplinar, el vínculo entre teoría y práctica, y la integración (en lugar de diferenciación) entre formación para los mundos del trabajo manual y del trabajo intelectual.

En segundo término, se expresó la necesidad de universalizar contextualizando, poniendo el foco no en la vulnerabilidad social sino en las particularidades locales (territoriales, culturales, productivas). Se señala que las diversificaciones en las propuestas formativas no deberían realizarse por origen social.

Un tercer conjunto de expectativas, correspondientes también al campo de lo común a los actores consultados, se refiere a la necesidad de nuevos formatos de organización escolar. El tiempo y el espacio se presentan como elementos que deben ser modificados. Con respecto a esto, las perspectivas parecen bifurcarse: algunos proponen la ampliación del currículo básico ya existente a través de espacios y tiempos complementarios, en tanto que otros proponen una ruptura con la temporalidad y la espacialidad tradicionales, estrechamente asociadas al centro educativo, abriéndose a nuevos formatos que se vinculan con la interinstitucionalidad y con la re-significación de la figura docente.

Finalmente, un conjunto de aspectos reconocidos por la mayor parte de los actores como socialmente significativo está integrado por la formación en matemática, el razonamiento lógico, el desarrollo del pensamiento abstracto, la comunicación y el lenguaje. También el inglés y la informática son valorados por su peso en el entorno global, en el mercado, en el ámbito del empleo y en las formas de comunicación predominantes.

²³ Investigación realizada por un equipo externo liderado por Mabela Ruiz e integrado por Jorge Barceló, Elsa Gatti, Carina Maestro, Silvia Píriz y Betty Weisz.

²⁴ La estrategia metodológica a través de la cual se implementó la investigación es de corte cualitativo. Se recogieron las voces mediante entrevistas individuales y colectivas, en Montevideo, Paysandú, Canelones y Durazno. Se alcanzó un total de 125 entrevistados.



En cuanto a las expectativas relacionadas con los campos específicos de acción de cada grupo de actores consultados, algunas refieren a la actualización de los contenidos, en tanto que otras refieren a propuestas de inclusión de dimensiones del conocimiento que aún no están incorporadas.

El arte es visto por la mayoría de los entrevistados como el gran ausente en la formación actual y es uno de los contenidos que se propone incluir. Identifican la necesidad de incorporar también la expresión corporal, en parte como forma de contrarrestar prácticas y tendencias que históricamente han negado el cuerpo en la educación. Otros actores consultados observan que aun cuando los temas de sexualidad y género han sido incorporados, no se trabajan de forma actualizada (por ejemplo, en lo que refiere a las nuevas identidades de género). Se manifiesta también una preocupación por la consideración de dimensiones relativas al medio ambiente, la ecología y la conservación del planeta.

Desde el ámbito de la ciencia y la tecnología se enfatiza en la potenciación del uso de las nuevas tecnologías, argumentando su incidencia no solo en lo curricular sino también en la conformación de identidades o culturas juveniles.

Los entrevistados del mundo sindical proponen al trabajo como dimensión del conocimiento y de la vida humana a la que la formación de la educación media debería atender. No se trataría de acercar el mundo del trabajo a partir de la capacitación específica en oficios, sino en asociación con otros aprendizajes, vinculados con las relaciones laborales, los derechos y las responsabilidades.

Los referentes consultados del sector de pequeñas y medianas empresas hacen énfasis en la formación de “jóvenes emprendedores”, que implicaría una formación asociada con lo actitudinal: ser proactivo, saber organizarse, respetar horarios, saber presentarse y armar un currículum.

Desde los programas de inclusión socio-educativa se expresa la necesidad de promover una mayor circulación social de los individuos por los espacios geográficos, en tanto reforzaría su autonomía, a la vez que una mayor desterritorialización de la formación (en el sentido de habilitar experiencias entre territorios y no solamente intraterritoriales).

Los representantes de la educación no formal y las organizaciones de derechos reclaman la necesidad de formar sujetos de derecho empoderados en la participación. La formación vinculada a las habilidades sociales es otra cuestión que mencionan.

Un eje que parece estructurar las perspectivas de los actores consultados es el vínculo entre educación y ciudadanía, expresado a través de visiones que, en forma esquemática, podríamos denominar como de formación para la ciudadanía y de formación desde la ciudadanía, concepciones que implican distintas intencionalidades educativas y se asocian con distintas representaciones del sujeto formado.

Si bien estas dos visiones implican formas distintas de pensar y entender la educación y su sujeto, no es posible ubicar estrictamente las voces de los actores consultados en uno u otro polo, sino que ambas formas de interpretar el vínculo educativo y la ciudadanía se entremezclan en todos los discursos.

La formación para la ciudadanía se corresponde con una visión de la educación que debiera tener por fin la integración de los sujetos a la sociedad a través de lo que históricamente la educación moderna ha promovido: la formación de seres “cultos”, civilizados y disciplinados, cuya futura ciudadanía los sitúe principalmente en la posición de trabajador. En el marco de esta perspectiva, la formación para el mercado de trabajo toma un lugar central como objetivo educativo.



La visión de sujeto que subyace es la de un estudiante que debe ser moldeado, “fabricado”, percibido como objeto de protección y desde un lugar de cierta pasividad. La ciudadanía, por su parte, es algo que ese estudiante adquirirá en el futuro. El sujeto se define así desde la incompletitud y desde las carencias, primando la construcción del estudiante como categoría de tránsito hacia la vida futura. Bajo esta mirada, no se piensa al adolescente desde lo que puede, sino desde lo que no puede, desde su carencia, que es algo que la educación debe solucionar.

La formación desde la ciudadanía, por su parte, se sitúa en una visión del ciudadano como un sujeto múltiple, cuya condición social e histórica encarna contradicciones de clase, de género y sexuales, étnico-raciales, diferencias territoriales, desigualdades sociales. Desde esta perspectiva, la formación de los adolescentes se produce a partir de la experiencia y de la construcción de saberes desde una identidad dinámica y cambiante, en la que el trabajo es un componente relevante pero que no define a la totalidad de la persona.

La visión de sujeto que subyace es la de alguien que ejerce su ciudadanía en el presente, participando e interviniendo en la cotidianeidad escolar desde la experiencia, desde los acontecimientos que surgen en las aulas, en las instituciones, en sus comunidades de referencia, en sus barrios y en sus hogares.

Desde esta perspectiva, según los actores consultados, es necesario que el adulto educador se resitúe como sujeto disponible en lo afectivo, así como en su compromiso de potenciar al estudiante, hecho que necesariamente implica reconocer a los sujetos desde lo que son capaces y desde su posibilidad de involucramiento con el aprendizaje.

Las miradas de los jóvenes

Un conjunto de estudios recientes en el país y la región recogen las voces de adolescentes y jóvenes con la intención de aportar a la construcción de la agenda educativa. Cada uno de ellos tiene un alcance diferencial (representa a cierto conjunto de jóvenes y estudiantes) y se acota de acuerdo a los objetivos que lo orientan.

De acuerdo con la “1ª Encuesta Iberoamericana de Juventudes”,²⁵ para la tercera parte de los jóvenes del Cono sur la educación media no funciona. Cerca de un 20% opina que los docentes no saben enseñar ni motivar, que no se brindan instrumentos que sirvan para el mercado de trabajo y que lo que se aprende no es útil para la vida. Asimismo, alrededor de un 70% considera que la calidad de la educación media es regular, en tanto que un 20% la considera buena.

El “Informe sudamericano para construir una agenda común” (iBase)²⁶ permite detectar una fuerte valoración del mundo educativo por parte de los jóvenes consultados. Más allá del valor que le adjudican a la educación, aparece con fuerza la necesidad de una enseñanza que brinde propuestas diferenciadas para la construcción de trayectorias educativas. A esto se suma la necesidad de impulsar la participación de los estudiantes en la generación de propuestas y en la toma de decisiones.

²⁵ El objetivo del relevamiento fue conocer percepciones de los jóvenes en torno a tres aspectos: comportamientos y actitudes en ámbitos de relación (familia, escuela, pareja, pares), opiniones ante situaciones sociales actuales y expectativas de futuro. Se realizó a través de una encuesta telefónica aplicada en el año 2013 a 1.000 jóvenes de cada uno de los veinte países en los que se aplicó, a excepción de Brasil y México, donde se entrevistó a 1.200 por representar más del 50% del total de jóvenes que viven en Iberoamérica.

²⁶ El estudio tuvo como objetivo estimular el rol activo del continente sudamericano en la lucha por una democracia transnacional. Comprendió la realización de actividades, fundamentalmente entrevistas y grupos focales, que contaron aproximadamente con 815 participantes en seis países (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay).

En el ámbito nacional, el “Informe de la consulta territorial. Plan de Acción de Juventudes 2015-2025”,²⁷ en cuyas actividades preparatorias participaron 1.700 jóvenes, incluye demandas en torno a las carencias de infraestructura, los problemas con los docentes y la necesidad de reestructurar las formas y contenidos curriculares. La insuficiencia de espacios de participación es señalada también como prioritaria. Por otra parte, estos jóvenes perciben diferencias en las posibilidades de acceso y permanencia en el sistema educativo entre la capital y el resto de los departamentos.

Dos investigaciones cualitativas realizadas por el INEEed recogen las voces de adolescentes y jóvenes. Una de ellas, “Las identidades estudiantiles y sus puntos de encuentro y desencuentro con la cultura escolar”, tuvo como objetivo indagar las formas en que los jóvenes significan y vivencian la experiencia educativa en los centros a los que concurren. El otro, “Evaluación y tránsito educativo: estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay”, fue realizado con la finalidad de describir las prácticas de evaluación de aprendizajes en las aulas del último año de educación primaria y del primer año de educación media en instituciones públicas urbanas.²⁸

A través de lo recogido por estos estudios es posible apreciar una variedad de opiniones y vivencias. En rasgos generales, los discursos de los estudiantes dejan entrever una visión de la educación que podría caracterizarse como instrumental. Sus definiciones de por qué estudiar retratan la educación como un “bien”, algo que deben poseer para “ser o tener algo en el vida”. La caracterizan como algo “imprescindible y necesario”, lo que se relaciona con sus posibilidades futuras de concretar la inserción laboral o la continuidad educativa. En la mayoría de los casos esta idea se sustenta en la perspectiva de obtener buenos empleos o continuar una trayectoria educativa, hecho que da cuenta del gran valor que los adolescentes y sus familias otorgan a la educación en términos de progreso y reconocimiento social. A su vez, “el ser alguien” se contrapone, en algunos casos, a lo que sus padres “no pudieron ser” (en términos socioeconómicos).

La mayoría de los adolescentes consultados expresan vivir lo educativo como aburrido. Esto implica una tensión entre el reconocimiento de la importancia de la educación y la forma en la que son experimentadas las estadías cotidianas en los centros. Esta tensión representa un nodo no resuelto con el que los estudiantes parecen batallar de forma permanente y que, en ocasiones, termina por producir el alejamiento de los estudiantes del sistema educativo formal.

Con relación a las propuestas educativas es posible identificar cuatro grandes núcleos de demandas. En primer lugar surge el reclamo de que no hay espacios físicos para sociabilizar y permanecer en los centros de enseñanza. En segundo lugar, explicitan que les gustaría tener contenidos con mayor anclaje práctico, entre los que incluyen la expresión artística, actividades deportivas y talleres tales como peluquería, mecánica y panadería. Destacan también que les gustaría que en sus centros existiera mayor cantidad de salidas didácticas y actividades extracurriculares. En tercer lugar, los estudiantes expresan una serie de reclamos con relación a los docentes. En este sentido detallan un conjunto de características de lo que consideran un “buen profesor”: alguien que “explica tantas veces como sea necesario”,



²⁷ El objetivo del informe fue identificar y documentar a través de la voz de los jóvenes una posible agenda de juventudes y el surgimiento de un sujeto político que la visibilice, aportando a la construcción del Plan de Acción de Juventudes 2015-2025. Entre los meses de abril y octubre de 2013 se realizó la consulta a través de tres momentos: diálogos iniciales, talleres territoriales y la Conferencia Nacional de Juventudes Juy! Se realizaron 32 talleres territoriales en los que participaron 1.700 jóvenes de entre 14 y 29 años de edad de todo el país a partir de una convocatoria abierta. Se realizaron dos instancias de taller por departamento en las que participaron entre 60 y 120 participantes

²⁸ Los estudios fueron de carácter cualitativo y con un muestreo de tipo intencional, por lo que sus resultados no tienen pretensión de representatividad nacional.

que se preocupa porque ellos aprendan, que enseña con ganas, que incorpora actividades lúdico-recreativas, que brinda apoyo y que respeta tanto las fechas de corrección de trabajos como los ritmos de aprendizaje de cada alumno.

En cuarto lugar, una serie de reclamos específicos identifica la necesidad de una transformación en las prácticas de enseñanza que faciliten el tránsito entre niveles educativos. En este sentido, los adolescentes expresan que necesitan mayor acompañamiento por parte de los adultos, que se refleje en acciones concretas vinculadas con el aprendizaje del “ser” estudiante en la enseñanza media.

Las perspectivas de los docentes

Al igual que ocurre en nuestro país con la estructura institucional de la educación y con el currículo, el debate sobre el para qué educar entre los docentes no está dado para la educación como un todo, sino que se establece de forma diferente para cada subsistema o nivel educativo: educación inicial, primaria, media básica, media superior y terciaria. Este fenómeno, vinculado con la fragmentación en niveles que caracteriza al sistema educativo y que se reproduce en las organizaciones sindicales y otras instancias como las ATD, tiene como resultado la ausencia de acuerdos acerca de qué sujetos queremos promover que vayan más allá de enunciados generales como los que establece la ley.



Las discusiones acerca del para qué educar tienen lugar a la interna de cada nivel educativo o, a lo sumo, de cada subsistema (maestros de inicial y primaria, por un lado, profesores de ciclo básico de secundaria y bachillerato, por otro, profesores de educación técnica, por otro), generalmente en el marco de las ATD. Estas discusiones, así como los documentos que de ellas resultan, aluden a los grandes fines de la educación, pero en general no se traducen en propuestas específicas. Por el contrario, dentro de cada nivel conviven distintos cometidos, a veces contradictorios entre sí.

Desde la ATD de secundaria se ha insistido en que la educación “es práctica para la libertad, para la construcción de seres felices y plenos, entendidos como hacedores de una buena vida, libres para poder elegirse a sí mismos” (ATD CES, 2013: 3). Desde lo declarativo, los docentes sostienen que la educación es un derecho humano y que debe perseguir la formación integral de los sujetos, sin descuidar ninguna faceta del ser humano. Además, consideran que la educación debe contribuir a la construcción de una sociedad mejor contemplando sus necesidades.

Para lograr estos fines, la construcción —por parte del conjunto de los actores educativos— de un Plan Único Nacional de Educación, se plantea como una urgencia impostergable. Este plan permitiría establecer un marco para la educación en nuestro país, donde “no se trata solo de las imprescindibles articulaciones entre subsistemas, sino de una política que dispense coherencia al Sistema Nacional de Educación Pública” (ATD CES, 2013: 46).

Desde este ámbito se considera que para que la educación realmente se universalice es necesario contar con ciertas condiciones organizacionales y presupuestales. A la vez, se manifiesta que no es posible construir el proyecto educativo si la reforma “no es acompañada por una real transformación de la sociedad que elimine las desigualdades y que se oriente hacia un país que apueste a lograr mejores niveles de desarrollo y no solo de crecimiento económico. No tener en cuenta estos aspectos, hace que la educación devenga en una mera herramienta de carácter asistencial, pretendiendo suavizar las tensiones sociales” (ATD CES, 2013: 4).

Por su parte, la ATD de educación técnica plantea que “la educación ha de ser una herramienta liberadora y emancipadora de toda actividad humana. Se apunta a una educación liberadora,

productora y de excelencia que logre la apropiación colectiva y democrática de los saberes” (ATD CETP-UTU, 2013: 32). Estas serían las características que debería perseguir la educación técnica para que tenga carácter de estrategia transformadora. Esto se alcanzaría a través de una propuesta de educación integral y popular con el objetivo de lograr un cambio social. Los profesores de escuelas técnicas, según declaraciones de su ATD, esperan también que los conocimientos adquiridos se vinculen con los emprendimientos productivos.

En el mismo sentido, la ATD de primaria entiende que la educación es una herramienta de la sociedad en su pretensión de avanzar en justicia social y democracia. Por esto es que debe perseguir “la formación de ciudadanos libres y pensantes con igualdad de acceso al conocimiento, sin importar el contexto al que pertenezcan” (ATD CEIP, 2013: 50).

Algunos de los estudios realizados por el INEE para este primer informe permiten analizar visiones más concretas expresadas por los docentes. En particular, en el marco del ya mencionado estudio sobre “Evaluación y tránsito educativo: estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay” se indagó acerca de los saberes, capacidades y actitudes que los docentes consideran mínimos para sus estudiantes en sexto grado de primaria, por un lado, y en primer grado de educación media, por otro.²⁹

Los maestros de sexto de escuela indicaron que los tres principales saberes que mínimamente debe adquirir un estudiante para egresar de la educación primaria son comprensión lectora, expresión escrita y operatoria básica en matemática (sumar, restar, multiplicar y dividir). Los profesores de primer año de educación media coincidieron con estos tres puntos. Los docentes de historia destacaron, además, la importancia de la ubicación espacio-temporal por sobre alguno de los mencionados saberes. Algunos maestros y profesores destacaron, además, la expresión oral, la resolución de problemas, el aprendizaje no memorístico y la incorporación de nuevos modos de estudiar. El grado en que estos saberes mínimos deben ser adquiridos por el estudiante como requisito indispensable para su promoción a la educación media varía de docente a docente.

En la opinión de los maestros, la mayoría de los estudiantes que egresan de sexto año de escuela adquieren los saberes mínimos indicados. Los profesores de primer año de media, sin embargo, señalan problemas en la acreditación de saberes en primaria, reflejados en las calificaciones con que los estudiantes son promovidos en sexto. Consideran que la mayoría de los estudiantes que ingresan a la educación media no se han apropiado de estos saberes considerados básicos, por lo que deben dedicar tiempo de su asignatura a trabajar en ellos. Señalan que el problema principal se encuentra en la comprensión lectora, aludiendo a una necesidad de incorporar mayor vocabulario y mejorar la fluidez de la lectura como base para acceder a los saberes propios de cada disciplina. Hay quienes entienden que esta “nivelación” forma parte de su tarea, sin importar la asignatura que impartan. Otros, en cambio, entienden que son los docentes de Idioma Español y Matemática quienes deben realizar esta tarea.

Los contenidos temáticos de cada asignatura cobran mayor importancia conforme se avanza en la educación media. La mayoría de los profesores se ha desempeñado en más de un grado, por lo que conocen los programas y saben lo que un estudiante necesita para desempeñarse exitosamente en el siguiente curso de su asignatura. En este nivel la educación parece perseguir principalmente este fin de preparación para lo que viene después en la trayectoria educativa.

Más allá de la apropiación de un conjunto de saberes y conocimientos que consideran básicos, muchos maestros y profesores señalan la importancia de la escuela en la incorporación de una

²⁹ Es un estudio de corte cualitativo que busca ilustrar situaciones y perspectivas, pero que no tiene pretensiones de representatividad de todo el cuerpo docente.



actitud de trabajo y esfuerzo por parte de los alumnos. Desde la educación media se espera, además, que la escuela primaria forme a los estudiantes en la incorporación de los hábitos de disciplina y autorregulación requeridos por su formato escolar: las maneras de estar y conducirse en el salón de clase que se esperan de los alumnos. Parte de estas expectativas también son depositadas en las familias, relacionándose el valor que estas otorgan a la educación —y el que sus miembros hayan transitado por el sistema educativo— con la adquisición de algunos de estos hábitos en los hogares, lo que en última instancia facilitaría la incorporación de aprendizajes por parte de los estudiantes.

Una mirada transversal

El recorrido realizado a lo largo de este capítulo presenta un panorama con respecto a los fines y sentidos adjudicados a la educación por actores ubicados en diferentes posiciones con respecto al sistema educativo formal. Es un panorama inacabado, como ya fue señalado, porque el INEE no realizó un estudio específico sobre la cuestión.

A modo de conclusiones generales podríamos señalar las siguientes. En primer lugar, de la puesta en diálogo de estas distintas miradas parece surgir con claridad que lo que se le pide a la política educativa es que garantice la educación como derecho humano para todos. Sin embargo, cuando el foco se coloca en lo que se le pide a la educación misma como traducción concreta de los fines, la claridad se pierde. En este sentido, cuando se analizan las expectativas de los diversos actores se hace más visible el cómo que el para qué de la educación. Es decir, el énfasis de las preocupaciones, demandas y expectativas está puesto en cómo se enseña, cómo se aprende y cómo se experimentan cotidianamente los centros educativos, con un particular destaque de lo vincular.

Una segunda conclusión tiene que ver con la permanencia del valor simbólico positivo de la educación, más allá de los cuestionamientos y de la diversidad de expectativas, en estrecha asociación con la idea de progreso: formar mejores individuos, construir una mejor sociedad, tener un mejor futuro. La educación, en este sentido, parece seguir siendo una promesa.

Finalmente, una tercera conclusión general se vincula con la problematización de la sobrecarga de expectativas que parecerían depositarse sobre la educación cuando se presta atención a los puntos más conocidos de la discusión pública sobre estos temas, que generalmente nos llegan a través de los medios masivos de comunicación. Al recuperar voces como las presentadas en este capítulo (y a lo largo de todo este informe) es posible redimensionar esas expectativas, volviéndolas más asequibles.

Cuando la mirada se centra en las perspectivas menos conocidas, provenientes de voces que en general están menos presentes en el debate público, como los actores sociales que no están dentro del sistema educativo formal o los propios adolescentes y jóvenes, las posiciones dicotómicas con respecto al para qué educar se diluyen y el cómo parece hacer y definir al para qué. El énfasis está ubicado en la relación pedagógica, en los modos de habitar los centros educativos (por alumnos, docentes y funcionarios) y en las formas de relacionamiento que se enseñan y aprenden durante el paso de un individuo por la educación formal. Del mismo modo, el problema no es tanto qué se debe enseñar, sino cómo se debería enseñar, no tanto qué contenidos se enseñan, sino qué tipo de vínculo se habilita entre los educandos y los contenidos.

Muchos de los planteamientos dicotómicos en torno a los cuales suelen darse ciertos debates educativos (como, por ejemplo, educación humanística vs. educación para el trabajo o énfasis en contenidos vs. énfasis en competencias) aparecen como falsas oposiciones, que en general se articulan en el discurso de los actores. En cambio, la contradicción fundamental parece estar en las dos visiones de sujeto antes analizadas, que aparecen como subyacentes en todos los actores.



La educación como dimensión que trasciende lo concreto tiene una fuerte valoración positiva por parte de adolescentes y jóvenes. Lo que se problematiza es su traducción al mundo de lo concreto. De alguna manera, estudios regionales y nacionales señalan la disconformidad de los jóvenes con respecto al modo en que se les enseña y a una forma de experimentar el aprendizaje formal de manera "aburrida", desconectado de la experiencia. Se destaca, asimismo, la necesidad de ser parte (participar) de la vida cotidiana y de las decisiones que se toman en los centros.

La valoración positiva es identificada particularmente a través de dos aspectos. Por un lado, en lo inmediato, tiene que ver con que la educación formal es asociada con el encuentro y el relacionamiento con pares, una cuestión que los jóvenes y adolescentes expresan como clave. Por otra parte, en una proyección de más largo plazo, la educación aparece como un bien que es necesario adquirir para "ser alguien", progresar y tener reconocimiento social.

Si bien la formación para la inserción en el mercado de trabajo forma parte de las expectativas de los jóvenes y de varios actores externos al sistema educativo, es posible contextualizar el énfasis colocado en ese proceso, que aparece como una dimensión relevante pero no como estructurante de la totalidad de la persona.

Para jóvenes y docentes lo vincular es importante, pero se manifiesta en clave de tensión. Para los adolescentes en esta dimensión tiene un importante peso positivo la sociabilización, el encuentro con otros similares a ellos mismos en cuanto a edades, vivencias y códigos. Esa sociabilización entre pares, en cambio, es señalada por parte importante de los docentes como un obstáculo para el aprendizaje.

La relación desde lo afectivo con los docentes también es valorada positivamente por los jóvenes y un carácter especial adquiere en este sentido el que el docente reconozca al joven o adolescente "tal como es". Por su parte, los docentes en muchos casos expresan la necesidad de generar ciertos hábitos de comportamiento y relacionamiento considerados básicos y habilitantes del funcionamiento en el aula. En general, existe un fuerte consenso entre los docentes sobre la ampliación de la brecha entre el "estudiante esperado" y "el que realmente llega". Algunos entienden que los responsables de esta brecha son o bien sus colegas de niveles anteriores, o bien la familia y el entorno del que proviene el estudiante. Probablemente, esa necesidad de convertir a los sujetos que llegan en los esperados no se restrinja al ámbito de lo educativo sino a lo social en su sentido más amplio (los niños y jóvenes, al decir de Arendt, son siempre nuevos en un mundo y en una sociedad que los antecede y en ese sentido, es muy probable que esos que los anteceden esperen a otros que no son los que llegan).

En este sentido, parece relevante señalar aspectos que podría ser de interés profundizar e interpelar: ¿quiénes son los sujetos que llegan al sistema educativo?, ¿a quiénes, en cambio, espera ese sistema? Más allá de la inevitable distancia entre unos y otros, y teniendo en cuenta que la herencia cultural que circula a través de lo educativo no se transmite de manera lineal, sino que se reelabora en el juego entre lo viejo y lo nuevo,³⁰ ¿es posible encontrar modos más fluidos de diálogo entre quienes llegan y quienes los reciben?

El marco normativo que regula la educación formal, fundamentalmente la Ley General de Educación, expresa una perspectiva humanista y centrada en la educación como derecho humano, así como en el respeto, a través de ella, de los derechos humanos. Sin embargo, a medida que se avanza de lo abstracto a lo concreto (de la ley a las estructuras curriculares y de estas a las prácticas cotidianas) es posible apreciar cierta pérdida del predominio del enfoque de derechos humanos. En este sentido aparece como imprescindible la construcción de significados y mediaciones más concretas para el derecho a la educación, en el plano curricular, en el plano de los formatos educativos y en el plano de la organización y funcionamiento de los centros educativos.

³⁰ La educación es, como la han caracterizado Arendt o Sloterdijk, una actividad conservadora; pero no políticamente conservadora, sino conservadora de aquello que una sociedad considera valioso a ser transmitido" (Romano, 2010b: 20). "...desde el punto de vista de los nuevos, por nuevo que sea el (mundo) propuesto por los adultos, el mundo será siempre más viejo que ellos. Es parte de la propia condición humana que cada generación crezca en un mundo viejo..." (Arendt, 1954: 189).







Sección II.

Organización y resultados
del sistema educativo



Capítulo 3. Descripción del sistema educativo nacional

Este capítulo describe la organización del sistema por nivel educativo: primera infancia, inicial, primaria, media básica, media superior, formación técnico-profesional, educación no formal y terciaria. Esta descripción incluye la identificación de los organismos que regulan cada nivel, la cantidad de centros y la evolución de la matrícula. La información que se incluye en cada uno de los niveles no es la misma. Esto se debe principalmente a dos razones. La primera es que para algunos niveles existen vacíos de información. La segunda es que como el cometido del INEEd es evaluar la educación obligatoria,³¹ se describen de forma más completa los ciclos que la conforman. Al final del capítulo se realiza, además, una descripción del Plan Ceibal.

Rasgos generales

Existen cinco órganos con distintos niveles de responsabilidad que gobiernan la educación desde primera infancia hasta el nivel terciario: el MEC, el Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay (INAU), la ANEP, la Universidad de la República (UdelaR) y la Universidad Tecnológica (UTEC).

El MEC no constituye estrictamente un órgano de gobierno de nuestro sistema educativo, fundamentalmente si se lo compara con sus pares de la región, aun cuando regula algunas áreas particulares como la educación de la primera infancia, la terciaria privada y la no formal.³²

El INAU regula los Centros de Atención a la Infancia y la Familia (CAIF) y gestiona los Centros Diurnos, que ofrecen educación a niños de entre 0 y 3 años.³³

La ANEP regula la educación obligatoria. Es un ente autónomo dirigido por el CODICEN e integrado por cuatro consejos desconcentrados: el Consejo de Educación Inicial y Primaria (CEIP), el Consejo de Educación Secundaria (CES),³⁴ el Consejo de Educación Técnico Profesional (CETP) y el Consejo de Formación en Educación (CFE).³⁵ El CODICEN está integrado por cinco miembros de los cuales tres son designados por el Poder Ejecutivo con venia de la Cámara de Senadores y los dos restantes son electos por el cuerpo docente del ente. Cada consejo desconcentrado está integrado por tres miembros, dos de los cuales son designados por el CODICEN con el voto de cuatro de sus integrantes, mientras que el tercero es electo por el respectivo cuerpo docente.³⁶

La UdelaR ha sido históricamente la única universidad pública del país. Sin embargo, en el año 2012 se creó por ley la UTEC y sus cursos comenzaron a dictarse en el 2014. Además, existen cuatro universidades y varios institutos universitarios privados.

³¹ Ley General de Educación 18.437, artículo 115.

³² Ley General de Educación 18.437.

³³ Ley General de Educación 18.437.

³⁴ En la Ley de Educación de 2008 se crea un Consejo de Ciclo Básico y otro de Segundo Ciclo. Sin embargo, estos consejos aún no se han puesto en funcionamiento y la educación secundaria sigue siendo gobernada en su totalidad por el CES.

³⁵ La Ley de Educación de 2008 prevé la creación de un Instituto Universitario de Educación que formaría a los maestros, maestros técnicos, educadores sociales y profesores, pero aún no se ha creado. En la actualidad la encargada de formar a estos profesionales continúa siendo la ANEP, a través del Consejo de Formación en Educación.

³⁶ Ley General de Educación 18.437.

Tabla 3.1 Órganos que regulan la educación (1), según nivel

Órgano	Primera infancia			Inicial			Primaria						Media básica			Media superior			Terciaria	
	0	1	2	3	4	5	1º	2º	3º	4º	5º	6º	1º	2º	3º	1º	2º	3º		
MEC																				
INAU																				
ANEP - CEIP (2)																				
ANEP - CES																				
ANEP - CETP																				
ANEP - CFE																				
UDELAR																				
UTEC																				

(1) Los niveles en rojo oscuro son obligatorios a partir de la Ley General de Educación 18.437.

(2) Se incluye al CEIP en educación media básica porque es uno de los desconcentrados que coordina la oferta de 7º, 8º y 9º rural.

Primera infancia

La educación en la primera infancia comprende desde el nacimiento hasta los 36 meses y no es obligatoria. Está a cargo, según sus respectivos ámbitos de competencia, de la ANEP, del INAU y del MEC.³⁷

De acuerdo a la normativa vigente, la ANEP supervisa la educación en la primera infancia que ofrecen las instituciones privadas habilitadas y autorizadas por el CEIP. Estas pueden ser tanto jardines de infantes como colegios con clases jardineras. Además, aunque la ANEP brinda educación a partir de los tres años, en Montevideo hay unos pocos alumnos de 2 años (102 en 2013) que concurren a jardines públicos.

El INAU regula los CAIF y los centros diurnos. El Plan CAIF, creado en 1988, es un programa público intersectorial de alianza entre el Estado, organizaciones de la sociedad civil e intendencias (centros privados financiados y supervisados por el INAU), cuyo objetivo es garantizar la protección y promover los derechos de los niños desde su concepción hasta los 3 años, priorizando el acceso de aquellos que provienen de familias en situación de vulnerabilidad social. Ofrece un Programa de Experiencias Oportunas dirigido a bebés de menos de 2 años, quienes acuden al centro una vez por semana junto con un referente adulto para trabajar en talleres con psicomotricistas y educadores,³⁸ en los que se enseñan pautas de crianza y técnicas para la estimulación temprana.³⁹ Los niños de 2 y 3 años acuden a los centros de lunes a viernes 4, 6 u 8 horas diarias. Por su parte, los centros diurnos del INAU son financiados con fondos públicos y gestionados directamente por el INAU. La oferta educativa está dirigida a niños desde los 3 meses a los 3 años, quienes concurren a los centros 4, 6 u 8 horas diarias.

Por su parte, el MEC autoriza y supervisa los centros de educación infantil privados. Se considera centro de educación infantil privado “toda institución que desarrolle actividades de educación de niños y niñas, entre cero y cinco años de edad, en forma presencial, por períodos de doce horas o más semanales”.⁴⁰ Para ser autorizados, los centros de educación infantil privados deben contar con personal idóneo para la atención de niños y orientar sus actividades hacia fines educativos acordes a las características de la edad. Además, el MEC regula el Programa Nuestros Niños, que lleva adelante la Intendencia de Montevideo en convenio con organizaciones de la sociedad civil. Se trata de centros privados con financiamiento y supervisión pública.

³⁷ Ley General de Educación 18.437. Aunque cada uno de los organismos regula distintas ofertas de educación inicial, el artículo 98 de esta ley creó el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia, que tiene representantes del MEC, del CEIP, del INAU, del Ministerio de Salud Pública, de los educadores en primera infancia y de los centros de educación infantil privados, con el cometido de coordinar y articular proyectos y políticas educativas nacionales y para la primera infancia.

³⁸ También se realizan intervenciones domiciliarias planificadas.

³⁹ Además, en los CAIF hay un plan piloto de atención diaria a niños de entre 12 y 24 meses.

⁴⁰ Ley General de Educación 18.437, artículo 97.



En el tramo de edad de 0 y 1 años, a pesar de que existen distintas modalidades de oferta gratuita, la cobertura pública de atención de lunes a viernes es prácticamente nula. Es cubierta por los centros diurnos del INAU, el Programa Nuestros Niños y el Plan 7 zonas.⁴¹ La oferta privada, compuesta por jardines de infantes y colegios con clase jardinera regulados por la ANEP y centros de educación infantil privados regulados por el MEC, es la que atiende a la mayoría de niños de esta edad que concurren de lunes a viernes.

A los 2 años la cobertura pública continúa siendo escasa (102 niños en jardines de la ANEP y 541 en centros diurnos del INAU), y los CAIF y la oferta privada se reparten casi a la mitad los alumnos de esta edad (12.106 concurren a CAIF y 10.790 a jardines de infantes, colegios con clase jardinera regulados y centros de educación infantil privados).

Cuadro 3.1 Matrícula de primera infancia por edad, según oferta y tipo de centro. 2013

Oferta y tipo de centro	Edades		
	0 y 1 años	2 años	Total
Total	24.967	23.539	48.506
Sub total públicos	527	643	1.170
Jardines de infantes públicos	0	102	102
Diurnos INAU	527	541	1.068
Sub total privados con financiamiento público (CAIF) (1)	17.928	12.106	30.034
Sub total privados	6.512	10.790	17.302
Jardines de infantes privados (órbita ANEP)	807	1.262	2.069
Colegios privados con clases jardineras (órbita ANEP)	1.372	3.412	4.784
Centros de educación infantil privados (órbita MEC) (2)	4.333	6.116	10.449

Fuente: Anuario Estadístico del MEC y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

(1) Los menores de 2 años en CAIF concurren a los centros una vez por semana junto a sus padres (Programa Experiencias Oportunas).

(2) Incluye el Proyecto Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo.



⁴¹ El Programa Nuestros Niños, de la Intendencia de Montevideo, ofrece una cobertura gratuita a niños de entre 6 meses y 3 años en situación de vulnerabilidad social en 18 Centros Comunitarios de Educación Infantil (funcionan en convenio con la sociedad civil) y becas para que los niños concurren en forma gratuita en otros 13 centros (que pertenecen a organizaciones sindicales o cooperativas). La matrícula de estos centros aparece reportada dentro de la de los centros de educación infantil privados que regula el MEC. Otra posibilidad de acceder a la educación en primera infancia de forma gratuita es la que ofrece el MIDES desde mediados de 2013 dentro del Plan 7 zonas, que otorga bonos a familias monoparentales para que sus niños de entre 0 y 3 años puedan concurrir a centros de educación infantil privados autorizados por el MEC de las zonas que integran el plan. Está dirigido a niños que no tienen acceso a centros públicos (porque los cupos están cubiertos o no hay centros públicos en la zona en la que viven). En 2013 cubrió a 110 niños. Es una política que se aplica de forma transitoria hasta que se creen más centros gratuitos en esas zonas.

Educación inicial

La educación inicial está dirigida a los niños de 3, 4 y 5 años y es obligatoria a partir de los 4 años. Está a cargo de la ANEP, el MEC y el INAU. Su objetivo es “estimular el desarrollo afectivo, social, motriz e intelectual de los niños”.⁴²

La ANEP brinda educación inicial a partir de los 3 años en jardines de infantes (jardines de infantes, jardines de tiempo completo, JICI⁴³ y CEPI⁴⁴) y en escuelas (urbana común, aprender, tiempo completo, tiempo extendido, práctica o habilitada de práctica y rural).⁴⁵ Además, supervisa la educación inicial que brindan las instituciones privadas habilitadas y autorizadas por el CEIP. Al igual que en primera infancia, en educación inicial el MEC autoriza y supervisa la educación de los centros de educación infantil privados, y el INAU regula los CAIF y los centros diurnos.

Cuadro 3.2 Número de establecimientos de educación inicial según oferta y tipo de centro. 2013

Oferta y tipo de centro	Establecimientos
Total	2.192
Sub total públicos	1.006
Jardines de infantes y guarderías públicos	190
Escuelas urbanas públicas con clase jardinera	675
Escuelas rurales públicas con maestro de clase jardinera	104
Diurnos INAU	37
Sub total privados con financiamiento público (CAIF)	345
Sub total privados	841
Jardines de infantes privados (órbita ANEP)	56
Colegios privados con clases jardineras (órbita ANEP)	345
Centros de educación infantil privados (órbita MEC) (1)	440

Fuente: Anuario Estadístico de del MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.
(1) Incluye el Proyecto Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo.

De los 2.192 centros que ofrecen educación inicial, poco menos de la mitad son públicos (45,9%), 38,4% privados (jardines de infantes, colegios con clases jardineras y centros de educación infantil privados) y 15,7% privados con financiamiento público (CAIF). Esta composición es muy distinta según departamento. A modo de ejemplo, mientras que en Montevideo la mayoría son privados (58,6%) y en Canelones y Maldonado la proporción de privados supera el 40% (40,2% y 45,0% respectivamente), en Artigas, Durazno y Treinta y Tres esta proporción es cercana al 10% (9,2%, 11,1% y 8,8% respectivamente).

⁴² Ley General de Educación 18.437, artículo 24.

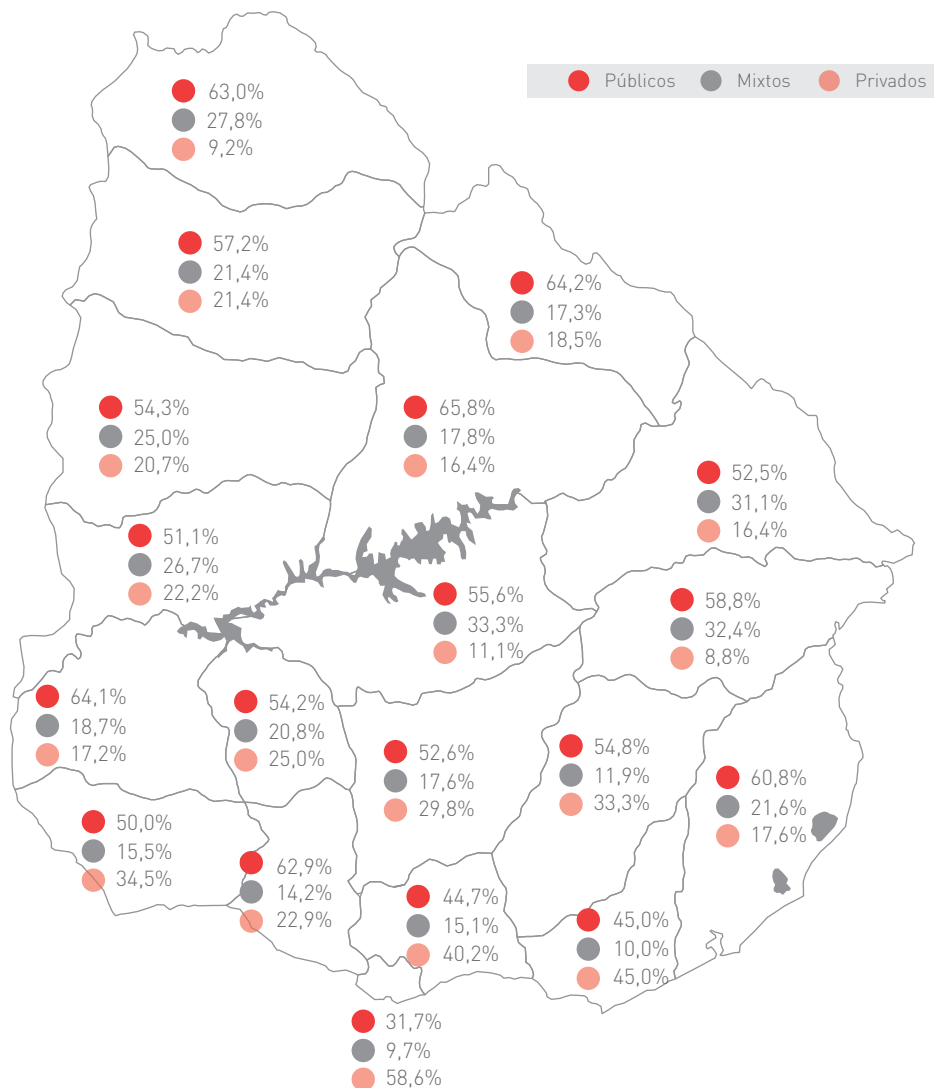
⁴³ Jardines de infantes de ciclo inicial. Son centros que atienden alumnos de educación inicial (niveles 3, 4 y 5) y de primero y segundo de primaria.

⁴⁴ Centro educativo primera infancia (ex guarderías).

⁴⁵ En todas las escuelas comunes públicas del país se aplica el mismo programa escolar, pero hay algunas variaciones en el formato escolar. Las escuelas urbanas comunes tienen un horario de 4 horas (en la mañana o en la tarde); las de práctica y las habilitadas de práctica tienen la misma carga horaria, pero se diferencian de las urbanas comunes en que en ellas los estudiantes de magisterio realizan sus prácticas; las aprender también son de turno simple, pero se ubican en contextos socioculturales desfavorables; las de tiempo extendido son similares a las urbanas comunes, pero además de las cuatro horas tienen una extensión horaria en la que se realizan distintos talleres (en total los niños están siete horas); las de tiempo completo son escuelas de doble horario (ocho horas); y las rurales funcionan, como su nombre lo dice, en zonas rurales y cumplen un horario de cinco horas.



Mapa 3.1 Distribución de establecimientos de educación inicial por departamento, según tipo de oferta (en %). 2013



Fuente: Anuario Estadístico de MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

A diferencia de la oferta de educación para la primera infancia, en educación inicial los centros públicos son los que atienden a la mayor cantidad de alumnos, y esto se hace cada vez más marcado al aumentar la edad de los niños. Mientras que el 25,7% de los niños que concurren a educación inicial a los tres años lo hace en centros públicos, a los 4 años es el 71,3% y en 5 años el 78,7%.



Cuadro 3.3 Matrícula de educación inicial por edad según oferta y tipo de centro. 2013

Oferta y tipo de centro	Edad			
	3 años	4 años	5 años	Total
Total	32.529	49.444	47.360	129.333
Sub total públicos	8.353	35.266	37.272	80.891
Jardines de infantes y guarderías públicos	7.729	13.738	12.386	33.853
Escuelas urbanas públicas con clase jardinera	106	21.359	24.886	46.351
Diurnos INAU	518	169	0	687
Sub total privados con financiamiento público (CAIF)	11.837	3.279	0	15.116
Sub total privados	12.339	10.899	10.088	33.326
Jardines de infantes privados (órbita ANEP)	1.267	1.074	745	3.086
Colegios privados con clases jardineras (órbita ANEP)	4.944	6.986	7.725	19.655
Centros de educación infantil privados (órbita MEC) (1)	6.128	2.839	1.618	10.585

Fuente: Anuario Estadístico de MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.
(1) Incluye el Proyecto Nuestros Niños de la Intendencia de Montevideo.

Educación primaria

La educación primaria es, al igual que los niveles 4 y 5 de inicial, obligatoria. Comienza a los seis años de edad⁴⁶ y se organiza en seis grados. Está a cargo de la ANEP a través del CEIP, consejo que además de gestionar la oferta pública de educación primaria regula y supervisa la oferta privada de este nivel. El objetivo de la educación primaria es “brindar los conocimientos básicos y desarrollar principalmente la comunicación y el razonamiento que permitan la convivencia responsable en la comunidad”.⁴⁷

Se divide en educación común y educación especial. La primaria común se subdivide en urbana y rural, y dentro de la urbana hay distintas modalidades de escuelas: urbana común, tiempo completo, tiempo extendido, aprender, práctica y JICI. La educación especial, por su parte, incluye centros especializados en discapacidades intelectuales, problemas de conducta, discapacidades motrices, discapacidades auditivas y discapacidades visuales.

Cuadro 3.4 Número de establecimientos de educación primaria por tipo de oferta, según modalidad. 2013

Modalidad	Oferta		
	Pública	Privada	Total
Común	2.051	345	2.396
Especial	80	68	148
Total	2.131	413	2.544

Fuente: Anuario Estadístico de MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

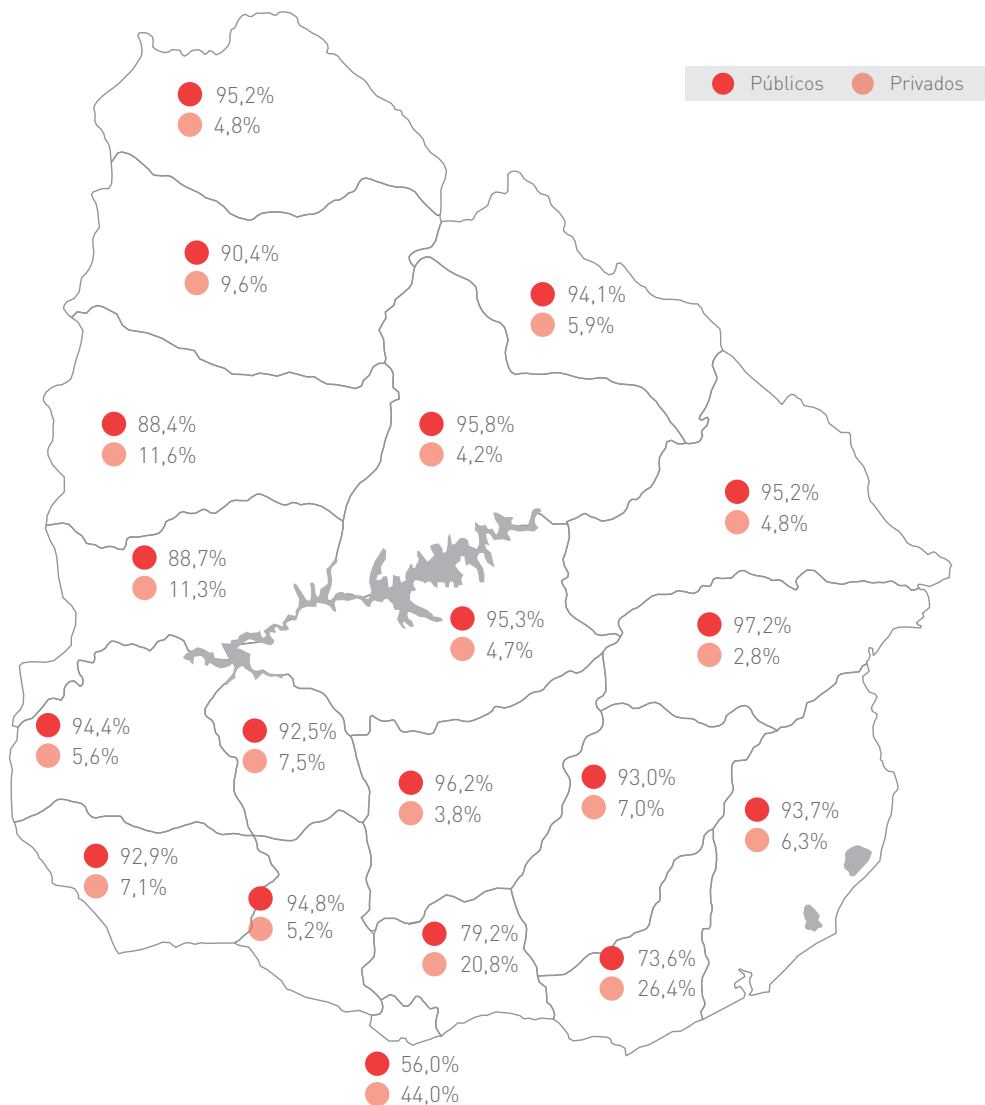
⁴⁶ Para ingresar a primero de escuela se deben tener seis años cumplidos al 30 de abril.

⁴⁷ Ley General de Educación 18.437, artículo 25.



El 83,8% de los centros de educación primaria son públicos, pero la proporción de centros privados y públicos entre los departamentos es diversa. Montevideo es el departamento con mayor cantidad de centros privados, que representan el 44% de la oferta. Los otros dos departamentos con alta participación de privados son Canelones y Maldonado (20,8% y 26,4% respectivamente). En el resto de los departamentos del país las escuelas públicas representan entre el 88,4% y el 97,2%.

Mapa 3.2 Distribución de establecimientos de educación primaria por departamento, según tipo de oferta (en %). 2013



Fuente: Anuario Estadístico de MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

La matrícula de educación primaria ha venido disminuyendo en los últimos años debido al descenso de la cantidad de nacimientos⁴⁸ y, como se verá más adelante, a la disminución de la repetición. En educación común el 83% de los alumnos concurren a centros públicos, porcentaje que se ha mantenido estable por lo menos en los últimos 20 años (en 1993 el 83,3% de los alumnos de educación común concurría a centros públicos).⁴⁹

Cuadro 3.5 Matrícula de educación primaria por año, según oferta y modalidad. 2003-2013

Oferta y modalidad	Año										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total primaria	365.495	367.428	365.840	365.879	360.653	354.852	349.271	342.356	336.762	329.795	324.783
Común	354.843	355.568	354.777	353.528	348.579	342.498	336.865	330.548	325.509	319.238	314.760
Especial (1)	10.652	11.860	11.063	12.351	12.074	12.354	12.406	11.808	11.253	10.557	10.023
Sub total pública	320.025	319.903	317.665	314.251	308.056	300.320	293.627	286.861	280.726	273.259	268.001
Común	311.141	311.350	309.286	306.030	300.143	292.542	286.092	279.445	273.440	266.349	261.188
Especial	8.884	8.553	8.379	8.221	7.913	7.778	7.535	7.416	7.286	6.910	6.813
Sub total privada	45.470	47.525	48.175	51.628	52.597	54.532	55.644	55.495	56.036	56.536	56.782
Común	43.702	44.218	45.491	47.498	48.436	49.956	50.773	51.103	52.069	52.889	53.572
Especial	1.768	3.307	2.684	4.130	4.161	4.576	4.871	4.392	3.967	3.647	3.210

Fuente: Anuario Estadístico de MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.
(1) Incluye alumnos de escuelas especiales y en clases especiales de escuelas comunes.

Dentro de las escuelas comunes, en la última década ha crecido la cantidad de escuelas aprender, de tiempo completo y de tiempo extendido (porque se han creado nuevas escuelas y porque se han transformado urbanas comunes en las modalidades mencionadas), lo que ha llevado a un aumento de los alumnos que concurren a esas categorías de escuelas y a una disminución de la matrícula de las escuelas urbanas comunes.

Cuadro 3.6 Matrícula de educación primaria común por año, según oferta y tipo de centro. 2003-2013

Oferta y tipo de centro	Año										
	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total	354.843	355.568	354.777	353.528	348.579	342.498	336.865	330.548	325.509	319.238	314.760
Sub total pública	311.141	311.350	309.286	306.030	300.143	292.542	286.092	279.445	273.440	266.349	261.188
Urbana común	199.229	173.676	171.142	153.809	136.451	119.455	114.021	111.705	104.956	95.170	90.187
Aprender	47.064	46.410	46.821	58.252	74.734	87.582	86.538	83.772	82.740	80.289	77.268
Tiempo completo	18.700	20.469	20.844	21.994	21.834	23.924	25.748	25.660	28.778	30.238	32.957
Práctica	27.927	52.101	52.207	50.681	46.524	41.658	40.604	40.279	39.518	41.185	41.157
Tiempo extendido										2.239	3.559
Rural	16.959	17.471	17.143	20.204	19.589	19.051	18.454	17.253	16.665	16.464	15.348
JICI	1.262	1.223	1.129	1.090	1.011	872	727	776	783	764	712
Sub total privada	43.702	44.218	45.491	47.498	48.436	49.956	50.773	51.103	52.069	52.889	53.572

Fuente: Anuario Estadístico de MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

⁴⁸ Indicadores demográficos. Período 1997-2010. Disponibles en el sitio web del INE (<http://www.ine.gub.uy>).

⁴⁹ Departamento de Estadística Educativa del CEIP.



Educación media básica

La educación media básica abarca el nivel inmediato posterior a la educación primaria y es obligatoria desde 1973.⁵⁰ Tiene como objetivo profundizar el desarrollo de las competencias y los conocimientos adquiridos así como promover el dominio teórico-práctico de diferentes disciplinas que pueden ser, entre otras, artísticas, humanísticas, biológicas, científicas y tecnológicas.⁵¹ El requisito de ingreso es haber culminado la educación primaria.

La Ley de Educación de 2008 crea un Consejo de Educación Media Básica, que hasta el momento no ha sido conformado. En la actualidad este nivel es gestionado por el CES y el CETP. El CES gestiona los liceos que brindan educación media básica y regula y supervisa la oferta de los liceos privados de este nivel. Por su parte, el CETP gestiona una variada oferta de educación media básica en sus escuelas técnicas. Otra oferta de educación media básica es 7º, 8º y 9º rural, que se dicta en escuelas rurales de primaria y cuenta con docentes de primaria, secundaria y el CETP.

La oferta de nivel básico del CES es variada: Reformulación 2006, Rural, Extra Edad Plan 86, Extra Edad Plan 2009,⁵² Extra Edad Plan 2012,⁵³ Extra Edad Plan 2013.⁵⁴ Además, implementa el Programa de Aulas Comunitarias⁵⁵ (en convenio con el MIDES), Áreas Pedagógicas⁵⁶ (en convenio con el INAU), el programa CES-CECAP⁵⁷ (en convenio con el MEC), el programa de Centros de Alta Contención⁵⁸ (en convenio con la Dirección General de Cárceles) y el ProCES⁵⁹ (en convenio con varios organismos de gobierno e intendencias departamentales).⁶⁰

La oferta de educación media básica del CETP incluye Ciclo Básico Tecnológico, Formación Profesional Básica Plan 2007 y Articulación Educación Media Básica.

**Cuadro 3.7 Número de establecimientos de educación media básica (1)
por oferta y tipo de centro. 2013**

Oferta y tipo de centro	Establecimientos
Total	663
Sub total pública	486
Secundaria	255
CETP	138
7º, 8º y 9º rural	61
Aulas Comunitarias	25
Áreas Pedagógicas	7
Sub total privada	177

Fuente: Anuario Estadístico de Educación del Ministerio de Educación y Cultura, Ministerio de Desarrollo Social y Áreas Pedagógicas.

(1) En un mismo establecimiento del CES puede coexistir educación media básica y educación media superior. Se contabilizan establecimientos con cursos de educación media básica, independientemente de que en el mismo espacio locativo se impartan cursos de educación media superior. Del mismo modo, en establecimientos del CETP coexisten ofertas educativas de diferentes niveles. Se contabilizan los establecimientos con cursos de educación media básica, independientemente de que en el mismo espacio locativo se dicten cursos de otros niveles.

⁵⁰ Ley General de Educación 14.101.

⁵¹ Ley General de Educación 18.437.

⁵² El plan está dirigido a alumnos mayores de 21 años con condicionamientos laborales o de salud que no han finalizado la educación media básica. Se estructura en semestres y dura un año y medio. Se organiza en tres módulos consecutivos.

⁵³ El plan está dirigido a jóvenes de entre 15 y 20 años que no culminaron educación media básica. Al igual que el Plan 2009, se estructura en semestres y dura un año y medio, pero los semestres (llamados seminarios praxis) pueden hacerse en el orden que el alumno lo desee.

⁵⁴ El plan está dirigido a estudiantes mayores de 15 años con condicionantes laborales.

⁵⁵ Está destinado a adolescentes de hasta 17 años, con problemas de vinculación a la educación media, ya sea porque desertaron sin haber aprobado primer año o porque nunca se inscribieron.

⁵⁶ Comenzó a funcionar en 1990 y está dirigido a adolescentes y jóvenes privados de libertad, con vínculos de tutela con INAU o que presentan conductas disruptivas. En 2013 su matrícula fue de 1.017 alumnos.

⁵⁷ Está dirigido a jóvenes de 15 a 20 años que desertaron del sistema educativo

⁵⁸ Está dirigido a personas privadas de libertad.

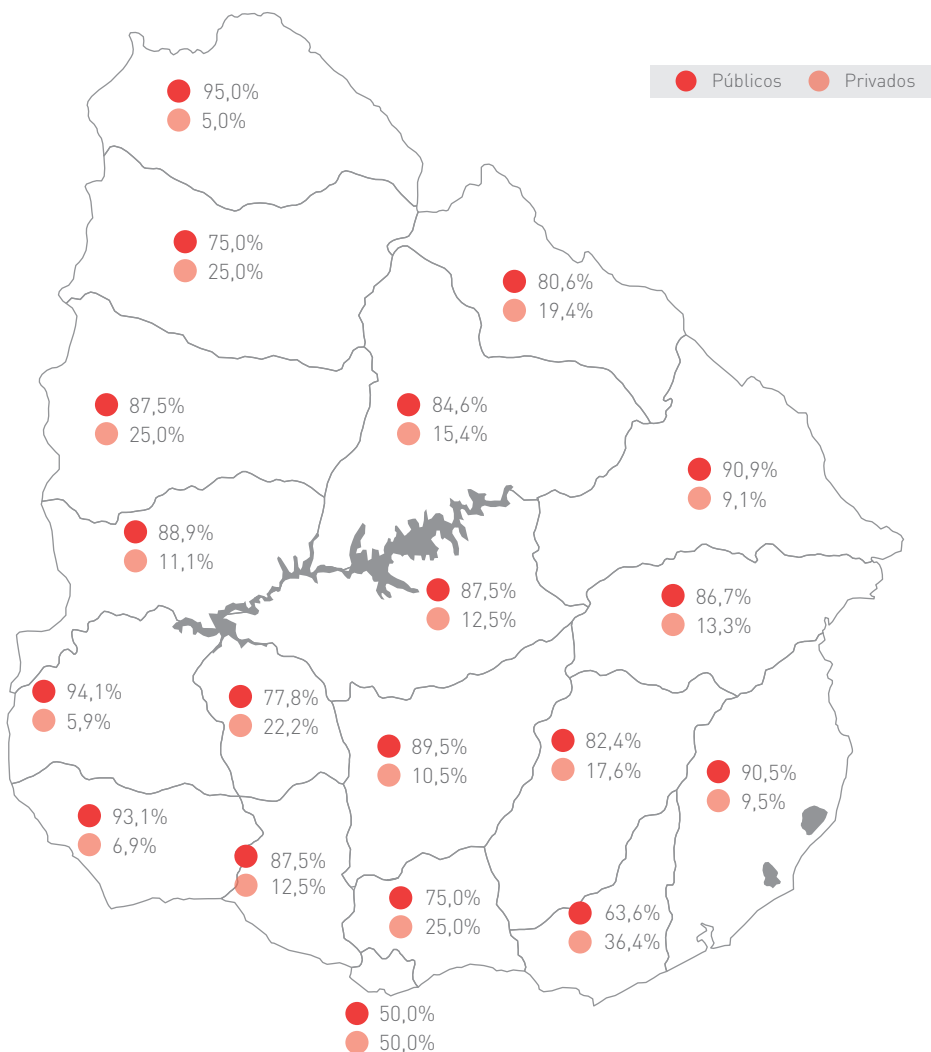
⁵⁹ Está destinado a funcionarios públicos.

⁶⁰ Para muchos de estos programas no se cuenta con información sobre matrícula y resultados.



Montevideo es el único departamento que tiene la misma cantidad de centros públicos que privados. En el resto de los departamentos, excepto Maldonado (63,6%), al menos el 75% de los centros son públicos.

Mapa 3.3 Distribución de establecimientos de educación media básica por departamento, según tipo de oferta (1) (en %). 2013



Fuente: Anuario Estadístico de MEC, y Boletines de educación pública y privada del Departamento de Estadística Educativa del CEIP.

(1) En la oferta pública se incluyen los liceos del CES, las escuelas rurales del CEIP con 7º, 8º y 9º grado, los centros de educación media básica del CETP, las Aulas Comunitarias y los establecimientos en los que se dictan Áreas Pedagógicas.

La matrícula de educación media básica ha aumentado en la última década en todos los departamentos, aunque lo hizo más en el interior que en Montevideo.

Gráfico 3.1 Evolución de la matrícula de educación media básica (1) por región. 2004- 2013



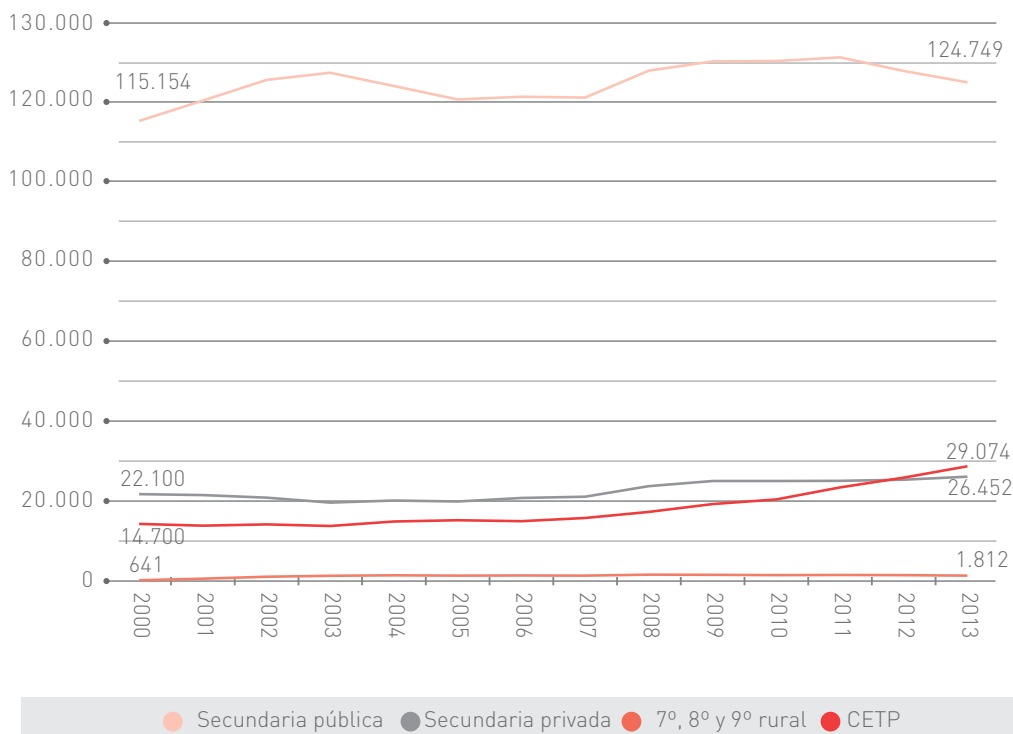
Fuente: Departamento de Estadística del CES, Boletines de educación pública del Departamento de Estadística Educativa del CEIP, y Departamento de Estadística del CETP.
 (1) Incluye secundaria pública y privada, 7°, 8° y 9° rural y educación media básica del CETP. No se incluye la matrícula de Aulas Comunitarias y la de Áreas Pedagógicas por falta de información desagregada por región para la serie de años. La matrícula de Aulas Comunitarias (en las modalidades A y B del programa) en 2013 fue 1.429 (917 en Montevideo y 512 en el interior) y la de Áreas Pedagógicas 1.017 (473 en Montevideo y 544 en el interior).

En 2013 el 67,6% de los alumnos que asistían a educación media básica concurrían a liceos públicos, el 15,8% a escuelas del CETP, el 14,3% a liceos privados y el 2,3% restante se distribuía entre Aulas Comunitarias, Áreas Pedagógicas y escuelas rurales con 7°, 8° y 9° rural.

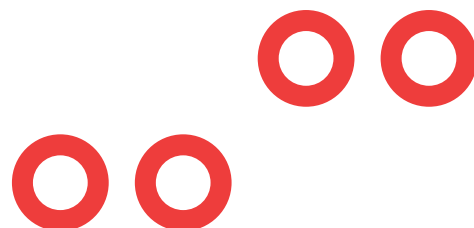
Aunque el CES sigue siendo el desconcentrado que atiende a la mayoría de los alumnos que concurren a educación media básica, en la última década ha aumentado notoriamente la matrícula de los cursos brindados por el CETP (pasó de 14.700 en 2000 a 29.074 en 2013).⁶¹

⁶¹ Este crecimiento de la matrícula del CETP en educación media básica se debe principalmente a la reformulación de la formación profesional básica (a partir de la creación del Plan 2007). Mientras que en 2008 la matrícula de formación profesional básica era de 1.189 alumnos, en 2012 fue de 8.389. Por su parte, en 2008 la matrícula de ciclo básico tecnológico y ciclo básico tecnológico agrario era 16.487 y en 2012 17.392.

Gráfico 3.2 Evolución de la matrícula de educación media básica (1) por tipo de oferta. 2000- 2013



Fuente: Departamento de Estadística del CES, Boletines de educación pública del Departamento de Estadística Educativa del CEIP y Departamento de Estadística del CETP.
 (1) Secundaria pública incluye Reformulación 2006, Rural, Extra Edad Plan 86, Extra Edad Plan 2009, Extra Edad Plan 2012, Extra Edad Plan 2013. CETP incluye Ciclo Básico Tecnológico, Formación Profesional Básica Plan 2007 y Articulación Educación Media Básica. No está incluida la matrícula de Aulas Comunitarias y la de Áreas Pedagógicas por falta de información para la serie de años. La matrícula de Aulas Comunitarias (en las modalidades A y B del programa) en 2013 fue 1.429 y la de Áreas Pedagógicas 1.017.



Educación media superior

La educación media superior abarca hasta tres años posteriores a la educación media básica, tiene un mayor grado de orientación o especialización y es obligatoria a partir del año 2008.⁶² La Ley de Educación de ese año crea un Consejo de Educación Media Superior y plantea que la oferta tendrá tres modalidades: la general, que permitirá la continuidad en la educación terciaria (bachilleratos generales); la tecnológica, que permitirá continuar estudios terciarios (bachilleratos tecnológicos); y la formación técnica y profesional, que estará orientada principalmente a la inserción laboral. Sin embargo, hasta el momento no ha sido creado este Consejo. En la actualidad el nivel es gestionado por el CES y el CETP.

El CES gestiona los liceos que brindan educación media superior pública y regula y supervisa la oferta de los liceos privados de este nivel. Los planes que se dictan actualmente en los liceos son Reformulación 2006 y Extra Edad Plan 94. Por su parte, el CETP gestiona una variada oferta de educación media superior en sus centros (Curso Técnico Segundo Ciclo, Formación Profesional Superior, Educación Media Profesional, EMP Especialización, Educación Media Tecnológica, Bachillerato Profesional, Bachillerato Figari, Articulación EMS Agraria/Maquinista Naval, Espacio Curricular Optativo General - Profundización - Descentralizado, Plataforma Virtual Cursos Nivel II).

Cuadro 3.8 Número de establecimientos de educación media superior (1) por tipo de oferta. 2013

Oferta	Establecimientos
Total	500
Sub total pública	333
Secundaria	195
CETP	138
Sub total privada	167

Fuente: Anuario Estadístico del MEC.

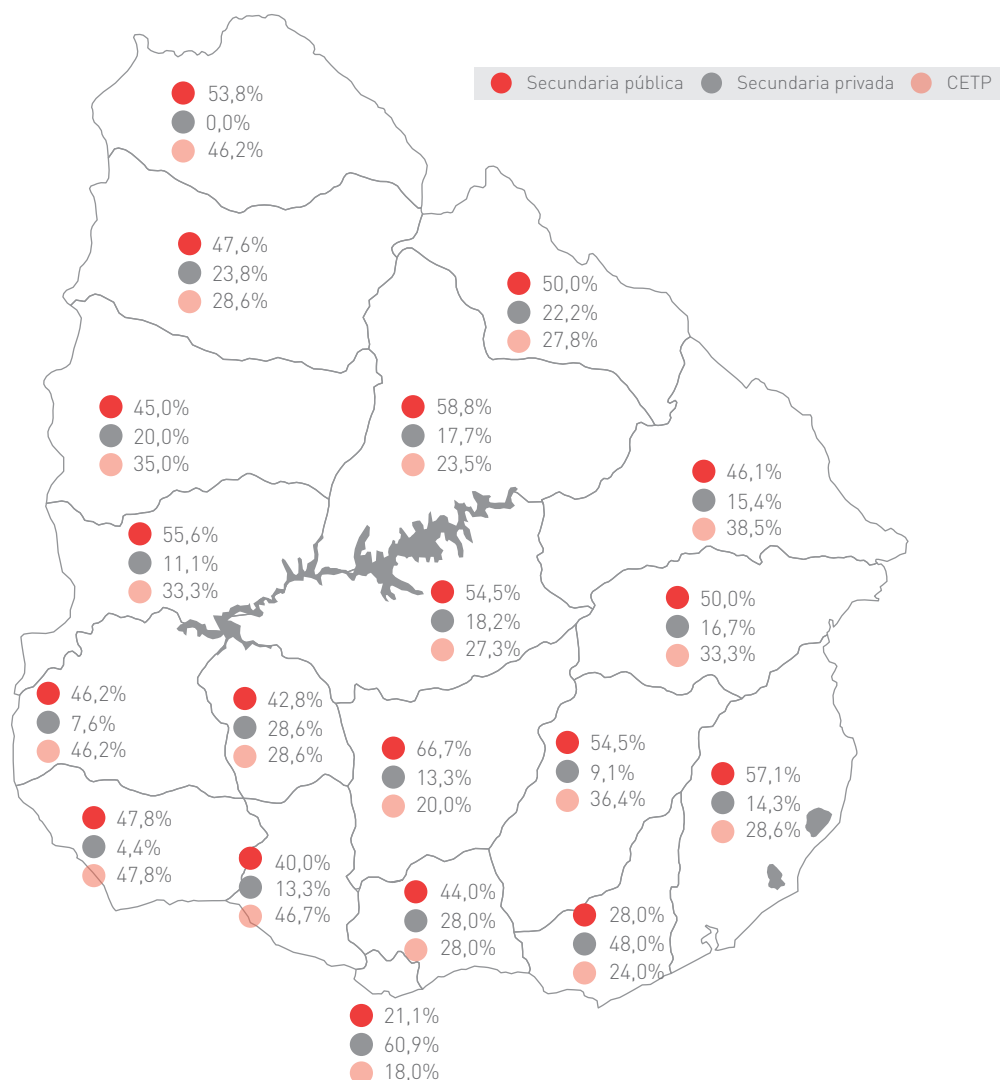
(1) En un mismo establecimiento del CES puede coexistir educación media básica y educación media superior. Se contabilizan establecimientos con cursos de educación media superior, independientemente de que en el mismo espacio locativo se impartan cursos de educación media básica. Del mismo modo, en establecimientos del CETP coexisten ofertas educativas de diferentes niveles. Se contabilizan los establecimientos con cursos de educación media superior, independientemente de que en el mismo espacio locativo se dicten cursos de otros niveles.

En Montevideo el 60,9% de los centros educativos del nivel son privados, un 21,1% liceos públicos y un 18,0% del CETP. Otro departamento con una alta presencia de liceos privados es Maldonado (48,0%). En el resto de los departamentos los centros públicos representan entre el 71,4% y el 100%, y hay mayor presencia de liceos que centros del CETP (excepto en San José, donde hay más centros del CETP que liceos, y Soriano y Colonia, departamentos en los que hay la misma cantidad de centros del CETP y liceos públicos).

⁶² Ley General de Educación 18.437.



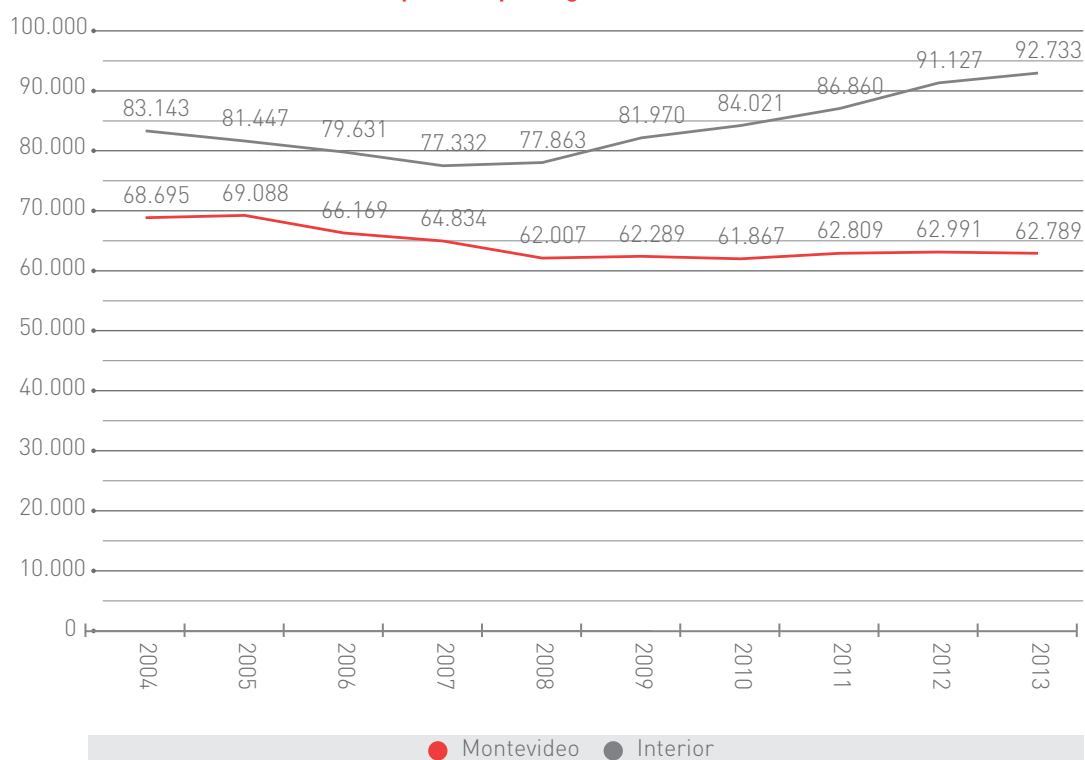
Mapa 3.4 Distribución de establecimientos de educación media superior por departamento, según tipo de oferta (en %). 2013



Fuente: Anuario Estadístico del MEC.

La matrícula de educación media superior, luego de un descenso en la segunda mitad de los años 2000, ha vuelto a aumentar en los últimos dos años. Sin embargo, este crecimiento no se ha dado por igual en todos los departamentos, e incluso en Montevideo se sigue estando lejos de la matrícula alcanzada en 2005.

Gráfico 3.3 Evolución de la matrícula de educación media superior (1) por región. 2004-2013



Fuente: Departamento de Estadística del CES y Departamento de Estadística del CETP.
 (1) Incluye secundaria pública del CES, educación media superior del CETP y educación privada en la órbita del CES.

De los alumnos que concurren a educación media superior, 64% lo hacen a liceos públicos, 11% a liceos privados y 25,1% a centros del CETP. Entre 2008 y 2012 la matrícula de bachillerato en los liceos públicos creció, pero tuvo un leve descenso en el año 2013. En proporción, la oferta de educación media superior que más ha aumentado en los últimos 10 años ha sido la que se brinda en el CETP, aunque ha habido también un aumento de la matrícula de los liceos privados.

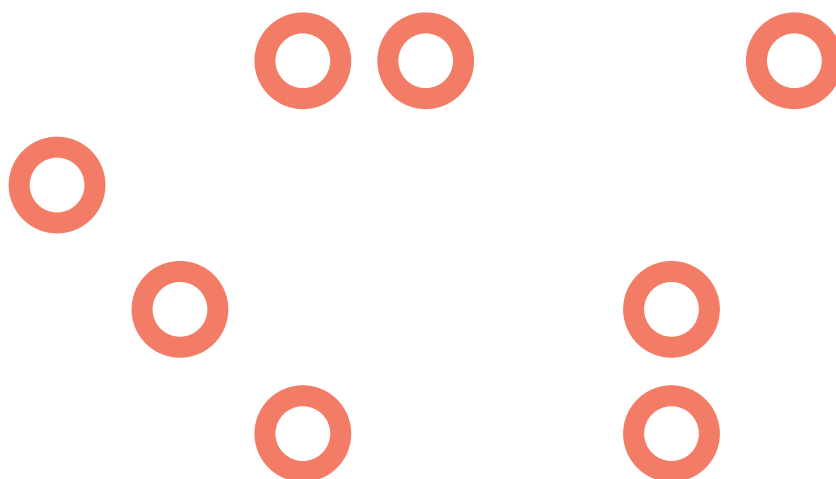
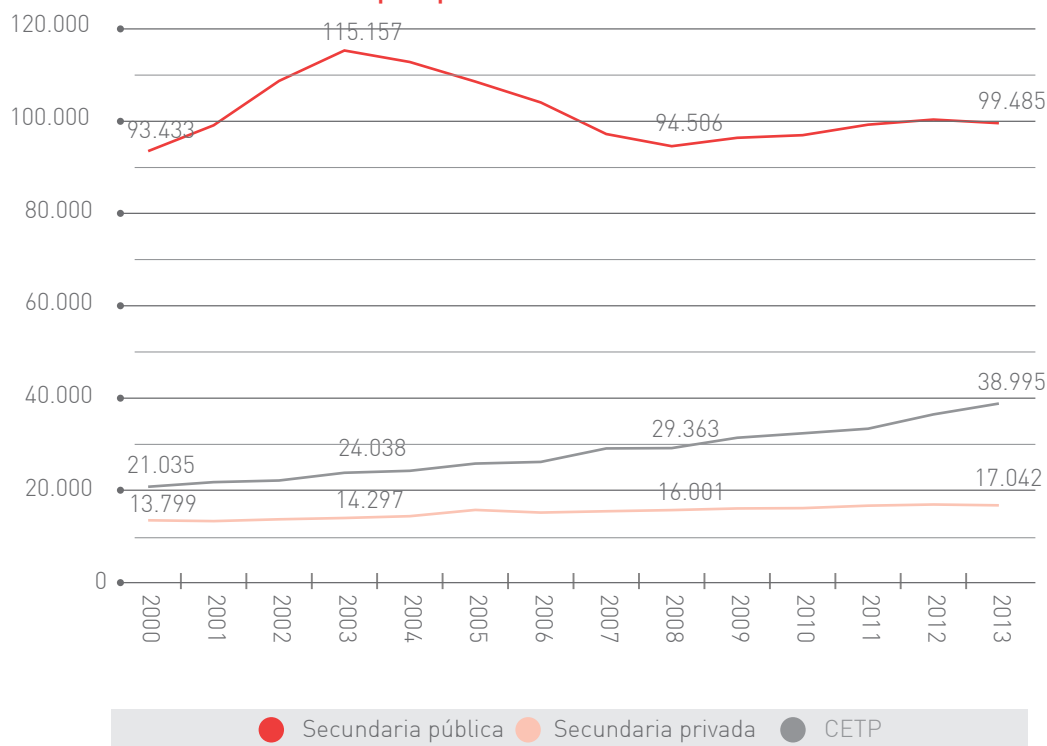


Gráfico 3.4 Evolución de la matrícula de educación media superior por tipo de oferta. 2000-2013



Fuente: Departamento de Estadística del CES y Departamento de Estadística del CETP.

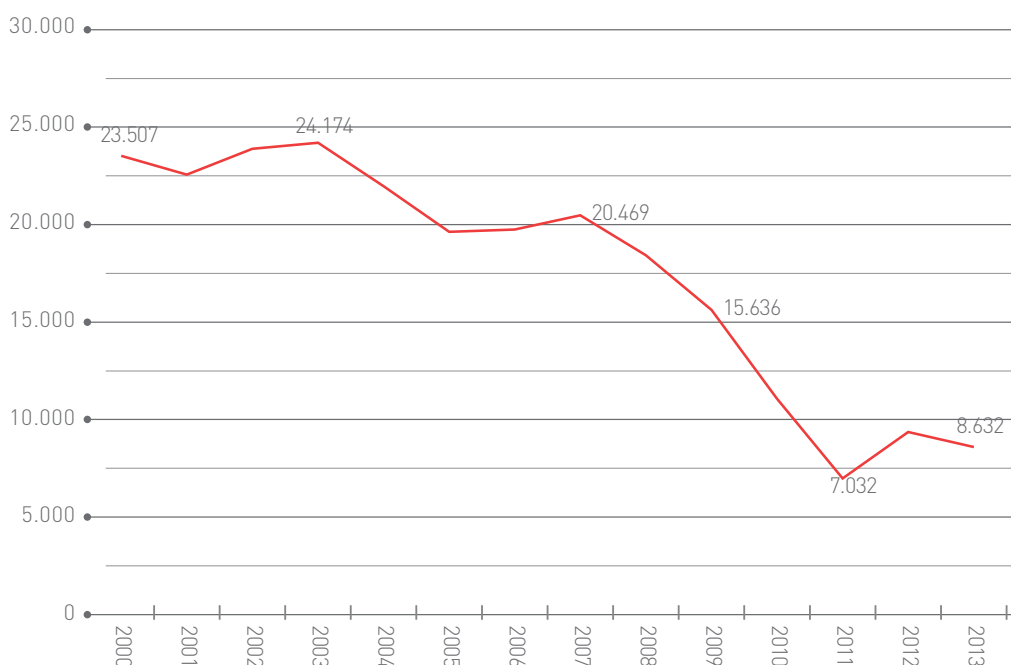
Formación profesional

Además de la educación media básica y superior, el CETP brinda cursos de formación profesional.⁶³ La variada oferta incluye Formación Profesional Básica (excepto Plan 2007), Formación Profesional Acelerada, Formación Profesional Especializada, Formación Profesional en Artes y Artesanías, Curso básico, Curso básico de especialización, Capacitación profesional inicial, Capacitación profundización profesional, Capacitación profesional convenios, Acreditación de saberes, Apoyo Ascenso Marino Mercantes y Capacitación técnica.

A diferencia de la matrícula del CETP en educación media, la de formación profesional ha venido descendiendo en los últimos años. Esta disminución se dio especialmente como consecuencia de una política del CETP de fomentar la oferta y matriculación en los cursos de Formación Profesional Básica reformulación 2007, que tienen continuidad educativa.

⁶³ Como se verá en el apartado de educación terciaria, el CETP también ofrece cursos de ese nivel.

Gráfico 3.5 Evolución de la matrícula de formación profesional del CETP. 2000-2013



Fuente: Departamento de Estadística del CETP.

Educación no formal

La educación no formal comprende "todas aquellas actividades, medios y ámbitos de educación, que se desarrollan fuera de la educación formal, dirigidos a personas de cualquier edad, que tienen valor educativo en sí mismos y han sido organizados expresamente para satisfacer determinados objetivos educativos en diversos ámbitos de la vida social, capacitación laboral, promoción comunitaria, animación sociocultural, mejoramiento de las condiciones de vida, educación artística, tecnológica, lúdica o deportiva, entre otros [...] Se promoverá la articulación y complementariedad de la educación formal y no formal con el propósito de que esta contribuya a la reinserción y continuidad educativa de las personas".⁶⁴

La Ley de Educación de 2008 creó el Consejo Nacional de Educación no Formal, que depende del MEC. Sus cometidos son: articular y supervisar los programas, proyectos y acciones de educación no formal que se desarrollen en el país; llevar un registro de instituciones de educación no formal; promover la profesionalización de los educadores del ámbito de la educación no formal; promover y coordinar acciones educativas dirigidas a personas jóvenes y adultas; y contribuir a reincorporar a la educación formal a quienes la hayan abandonado. Si bien existen algunos avances en la articulación entre la educación formal y no formal, la información sistematizada sobre su alcance es escasa.⁶⁵

⁶⁴ Ley General de Educación 18.437, artículo 37.

⁶⁵ Uno de los principales aportes a la reflexión sobre la educación no formal y su relación con la educación formal es el libro *Hacia una educación sin apellidos. Aportes al campo de la educación no formal* (Ubal, Varón y Martinis, 2011).



Educación terciaria

La educación terciaria abarca cursos técnicos no universitarios, tecnicaturas, educación tecnológica superior, formación docente y carreras universitarias. Los organismos públicos que brindan educación de este nivel son el CETP, el CFE, la UdelaR y la UTEC.

Las instituciones privadas que dictan educación universitaria son la Universidad Católica, la Universidad ORT, la Universidad de Montevideo y la Universidad de la Empresa. Además, en 2014 funcionan 12 institutos universitarios terciarios privados⁶⁶ y 3 institutos terciarios no universitarios privados.⁶⁷

La educación terciaria (universitaria y no universitaria) requiere la aprobación de los niveles completos de educación primaria y media. Los cursos técnicos no universitarios, las tecnicaturas y la educación tecnológica superior profundizan y amplían la formación en alguna rama del conocimiento.⁶⁸ Por su parte, la misión principal de la educación terciaria universitaria es la producción y reproducción del conocimiento en sus niveles superiores, integrando los procesos de enseñanza, investigación y extensión; permite la obtención de títulos de grado y postgrado.⁶⁹

Plan Ceibal

El Plan Ceibal, creado en la órbita de la Presidencia de la República en el año 2007⁷⁰ e inicialmente llevado adelante por el Laboratorio Tecnológico del Uruguay (LATU), actualmente es implementado por el Centro Ceibal, un organismo autónomo con respecto al sistema educativo formal. Tiene como objetivo “promover la inclusión digital para un mayor y mejor acceso a la educación y a la cultura”.⁷¹ El componente principal del Plan es la entrega gratuita de computadoras portátiles a los alumnos y docentes de los centros educativos públicos.⁷² Actualmente el Consejo de dirección está presidido por un representante del Poder Ejecutivo y conformado por representantes del MEC, del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) y de la ANEP.

Se comenzó a implementar en el primer semestre de 2007 en la escuela n° 24 de Villa Cardal (Florida). El segundo semestre de 2007 todos los niños matriculados en las escuelas públicas de Florida recibieron las computadoras. Durante 2008 fueron cubiertos los otros departamentos del interior. En 2009 se distribuyeron en Montevideo. En 2010 se extendió a los centros de educación media básica públicos. En 2013 comenzó, como una experiencia piloto, la distribución de tabletas con contenidos educativos a docentes y alumnos de inicial y primer año de escuela.

En 2012 el Plan Ceibal alcanzó los 566.522 beneficiarios entre estudiantes de primaria, media y docentes de todo el país. Existen cuatro modalidades de entrega de las computadoras portátiles a los alumnos.⁷³ Tres de ellas implican entregar la propiedad al centro educativo, mientras que en la cuarta pasa a ser propiedad del estudiante. Los equipos cuentan con un sistema de seguridad que permite bloquearlos cuando se pierden, ya sea por robo, extravío o accidente. Se reponen una vez y luego deben ser comprados.

⁶⁶ Instituto Universitario Autónomo del Sur, Instituto Universitario CLAEH, Instituto Universitario Asociación Cristiana de Jóvenes, Instituto Universitario Francisco de Asís, Instituto Universitario CEDIAP, Instituto Universitario Centro de Estudio y Diagnóstico de las Disgnacias del Uruguay, Instituto Universitario de Postgrado en Psicoanálisis, Instituto Universitario Crandon, Instituto Universitario Monseñor Mariano Soler-Facultad de Teología del Uruguay, Instituto Universitario Bios, Instituto Universitario de AUDEPP e Instituto Universitario Fundación Politécnico de Punta del Este.

⁶⁷ Centro de Investigación y Experimentación Pedagógica, Centro de Navegación, Escuela de Formación Profesional en Comercio Exterior y Aduana.

⁶⁸ Ley General de Educación 18.437.

⁶⁹ Ley General de Educación 18.437.

⁷⁰ Decreto presidencial 144/007.

⁷¹ Ley 18.640.

⁷² También tiene por política proveer de laptops a centros privados, pero no en forma gratuita.

⁷³ Uno a uno (el equipo se entrega en propiedad al beneficiario, pero si el alumno abandona el sistema educativo debe devolverlo al Plan Ceibal); biblioteca 1 a 1 (se entregan tantas computadoras como alumnos al centro educativo, que es el que determina el acceso a la computadora); biblioteca (es similar al anterior pero no hay una computadora por alumno); y aula Ceibal (se entrega al centro educativo 25 computadoras para ser utilizadas en el centro).



En 2009 se alcanzó la cobertura total de la educación primaria pública. La cobertura también es total para todos los docentes con más de 10 horas semanales de clase y para los alumnos de educación media básica.

En lo que respecta a la educación inicial el primer piloto con laptops se realizó en tres jardines en noviembre de 2010. En 2011 y 2012 se entregaron laptops en modalidad biblioteca y en 2013 se realizó el piloto con tabletas para inicial.

En educación inicial los equipos quedan en los locales (modalidad biblioteca). A partir de primer año de escuela se entrega un equipo (actualmente una tableta) a cada alumno. Luego, en tercer año, se les entrega una laptop, por ejemplo la XO 4.0, que en primer año de ciclo básico cambia por una laptop tipo netbook (Magallanes o BGH). Para los docentes se aplican las mismas pautas, según el nivel en el que enseñen y la antigüedad de los equipos.

Junto con la entrega de computadoras el Plan brinda conectividad a los centros educativos. Además, el Centro Ceibal coordina y desarrolla un conjunto de planes y programas de apoyo a las políticas educativas para niños y adolescentes: los maestros de apoyo Ceibal (estos maestros tienen como cometido colaborar con sus colegas en la difusión de las posibilidades de integrar las XO a las propuesta educativas); la Plataforma CREA (que es utilizada por los docentes para gestionar, administrar y seguir las actividades de formación en un entorno virtual); la Plataforma Adaptativa de Matemática (que es una plataforma online para el aprendizaje de Matemática en educación primaria y media que se adapta al ritmo de cada alumno y permite la atención personalizada, ya que utiliza un sistema de almacenamiento de las respuestas dadas por el estudiante para poder seguir su evolución); la Biblioteca digital Ceibal (que es un repositorio multimedia de materiales educativos y recreativos); Ceibal en inglés (que son clases de inglés a través de videoconferencias para alumnos de cuarto, quinto y sexto de escuela); y el Programa Aprender Tod@s (que promueve la creación e implementación de proyectos de inclusión digital articulados con los proyectos de centro).



Capítulo 4. Programas educativos complementarios

Además de la estructura del sistema educativo descrita en el capítulo anterior, en el país se lleva adelante una gran diversidad de otras acciones públicas vinculadas con la educación. Durante 2011 y 2012 el MIDES realizó una consulta a todos los organismos estatales para que reportaran las intervenciones que realizaban en materia de educación. En total los organismos identificaron cerca de 100 programas dirigidos a cubrir diversos intereses educativos y edades. Por ejemplo, enseñanza de la música y otras artes, adaptaciones curriculares para extraedad, capacitaciones laborales, producción de materiales didácticos, cursos y becas de educación terciaria, y promoción de la lectura. La decisión de qué incluir como política quedó a criterio de los organismos, por lo que existen algunas dificultades para realizar un análisis de política pública. De hecho, durante 2013 el INEEd completó este registro y llegó a identificar 132 programas.⁷⁴ En cualquier caso, la información relevada muestra la existencia de una amplia diversidad de iniciativas con objetivos diferentes. Todas ellas involucran múltiples actores, recursos económicos y humanos.

Para poder realizar un análisis de las intervenciones fue necesario establecer criterios que permitieran identificar con claridad aquellas que apoyan la educación obligatoria. Es así que en el marco de este trabajo se consideran los programas educativos financiados o gestionados por la ANEP, orientados a la implementación de un plan organizado de acciones y recursos, dirigidos a satisfacer un objetivo de mejora o una necesidad de los niños o jóvenes de 4 a 24 años,⁷⁵ asociados a uno o varios niveles del sistema educativo formal, a través de acciones que se desarrollan fuera de las actividades regulares del sistema educativo.

Por tanto, no se considerará programa ninguna actividad: que sea constitutiva de la educación obligatoria, que se imparta habitualmente en los centros educativos o que sea algún tipo particular de centro o currículo (por ejemplo, las escuelas aprender y las de tiempo completo, o algunas asignaturas como educación física o educación sexual); que no se oriente al trabajo directo con niños y jóvenes (por ejemplo, Convivencia Saludable y Promejora, porque apuntan a un trabajo institucional con el centro educativo, o intervenciones del tipo de Prorazona, Prolee y Prociencia, porque están destinados a los docentes); o que sea exclusiva para adultos (por ejemplo, Uruguayos por el mundo).

A su vez, para ser considerada como programa educativo, la intervención debe tener como objetivo al menos uno de los siguientes: culminación de nivel (acciones para que el estudiante logre acreditar un nivel educativo, con apoyos o estrategias pedagógicas particulares); retención de estudiantes (acciones que buscan facilitar la permanencia del estudiante en el sistema educativo, disminuyendo los factores de riesgo de abandono, ya sean sociales, económicos u otros); revinculación de estudiantes (acciones orientadas a personas que abandonaron el sistema educativo para que retomen su participación); y aprendizajes (acciones pedagógicas y didácticas que inciden directamente en los procesos de adquisición de conocimientos y desarrollo de competencias de los alumnos).

⁷⁴ Esta identificación se realizó en el marco del estudio "Relevamiento de programas educativos" que realizó el INEEd en los años 2013 y 2014. Incluyó el estudio de los documentos fundacionales, las normativas asociadas, los informes de evaluación, monitoreo y reportes de actividad de los programas, junto con entrevistas a los responsables.

⁷⁵ A los 4 años comienza la educación obligatoria, que se extiende hasta completar la educación media superior. Dados los problemas de rezago y extraedad que posee el sistema educativo uruguayo, se tomará como corte superior no la edad teórica (18 años), sino los 24 años, edad en la que se estima que se culmina la transición a la vida adulta (Fernández y otros, 2013).

En 2012 18 programas educativos cumplían con todos los criterios indicados: Becas de acceso a la continuidad educativa, Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media, Campamentos educativos, Centro de Lenguas Extranjeras, Compromiso Educativo, Gol al futuro, Interfase, Programa de Alimentación Escolar, Programa de Aulas Comunitarias, Programa Educativo de Verano, Programa Huertas en Centros Educativos, Programa Impulso a la Universalización, Programa Maestros Comunitarios, Programa Puente de Acreditación, INTER-IN, Maestro más maestro, Tránsito Educativo y Uruguay Estudia.⁷⁶

Descripción de los programas

En este apartado se describen los programas seleccionados, agrupados por el nivel educativo en el que se implementan, explicitando las instituciones responsables, el tipo de población beneficiaria y las acciones que llevan adelante.

Programas asociados a educación inicial y primaria

Programa Maestros Comunitarios (PMC). Está a cargo del CEIP y es monitoreado por el MIDES. Se implementa desde 2005 en escuelas primarias seleccionadas por el cuerpo de inspectores teniendo en cuenta su contexto sociocultural (ANEP, 2012a). A cada escuela se le asignan uno o dos maestros comunitarios, dependiendo de la matrícula. Los maestros trabajan con niños con bajo rendimiento escolar, con problemas de asistencia, repetidores o con problemas de integración, buscando evitar el rezago y la repetición. Se estructura en cuatro componentes, dependiendo de las necesidades que cada escuela diagnostique: alfabetización en hogares, aceleración escolar, grupos con las familias e integración educativa. Los dos primeros tienen un componente más pedagógico y de enseñanza de contenidos, y los otros dos más de fortalecimiento vincular. Con las familias se busca trabajar con herramientas que les permitan dar soporte a la tarea escolar de los niños. En 2012 los maestros comunitarios trabajaron con 15.608 niños.

Proyecto Maestro más maestro. Es un programa del CEIP dirigido a alumnos de primer y segundo año de primaria que presentan bajo rendimiento escolar. Comenzó a funcionar en el 2012. Busca mejorar los aprendizajes de los alumnos en lengua oral y escrita para reducir la repetición, así como implementar nuevas formas de enseñar. Para ello utiliza dos modalidades: en algunas escuelas una extensión horaria en la que los niños trabajan a contraturno con un maestro que coordina sus actividades con el maestro de aula y en otras escuelas se conforman "parejas pedagógicas" de manera que dos maestros trabajan juntos con el mismo grupo simultáneamente, brindando una atención más personalizada a los niños con mayores dificultades.⁷⁷

Programa de Alimentación Escolar (PAE). Está a cargo del CEIP y se lleva adelante desde 1920. Tiene como objetivo complementar la alimentación brindada en el hogar. Con este fin se brinda a diario, durante el año lectivo, el desayuno, almuerzo o merienda (dependiendo del contexto sociocultural de los alumnos del centro) en la mayoría de las escuelas públicas (el 94% en 2012 brindaba almuerzo y el 97,8% almuerzo, desayuno o merienda) (ANEP, 2013b:13). El menú se elabora en base a las necesidades nutricionales de los niños. Como parte del programa, además, se realizan cursos de educación nutricional con niños, padres y docentes. Durante el verano sigue funcionando, pero en un número menor de escuelas, nucleando por zonas a los alumnos que se inscriben para continuar recibiendo la alimentación. En 2013 fueron beneficiarios 248.590 escolares.

Proyecto INTER-IN. El programa, que funciona desde 2008, está a cargo de la Administración de los Servicios de Salud del Estado (ASSE), el CEIP, el INAU y el MIDES. Tiene dos objetivos principales: fortalecer los espacios educativos a través de acciones dentro de las escuelas, y favorecer la

⁷⁶ Existen dos publicaciones de la ANEP que recopilan información sobre los programas educativos que implementa el ente, que incluyen otros programas no considerados en este capítulo (ANEP, 2013a y ANEP, 2014b).

⁷⁷ No se cuenta con el dato de beneficiarios.



integración y aprendizaje de los niños de nivel 4 y 5 de educación inicial y de primero y segundo de primaria, atendiendo de forma interdisciplinaria sus dificultades lingüísticas, psicomotrices o psicopedagógicas detectadas precozmente. La intervención terapéutica (individualizada o en grupos pequeños) está destinada a niños seleccionados por su docente de aula y por una evaluación interdisciplinaria. Tiene una duración de entre seis meses y un año. Para ello se trabaja en equipos conformados por profesionales de distintas disciplinas y provenientes de distintas instituciones,⁷⁸ que articulan su labor con cinco escuelas de la zona a la que pertenece el equipo. También se realizan talleres para escolares y docentes en los centros. En 2012 fueron atendidos 525 niños de forma individualizada.

Programa Educativo de Verano (PEV). Comenzó a funcionar en 1996 y está a cargo del CEIP. Tiene como objetivos la extensión del tiempo pedagógico y el fortalecimiento de los centros educativos, sin perder el ambiente vacacional. Las escuelas solicitan su participación en el programa cada año y presentan el proyecto educativo que va a ser desarrollado por docentes del propio centro. Las actividades se realizan durante 28 días en el verano. Todas las escuelas cuentan con alimentación escolar (PAE). Además, algunas llevan adelante un componente llamado “Experiencia del Primer Ciclo”, en el que un docente trabaja con 15 niños de primero y segundo para que desarrollen mejores aprendizajes en lengua oral y escrita. Estos alumnos, dependiendo de sus avances, podrían llegar a promover el año si en diciembre no lo hicieron. En total participaron 29.707 niños en 2012.

Programa Huertas en Centros Educativos (PHCE). Fue desarrollado en 2005 a iniciativa de la Intendencia de Montevideo, es coejecutado por esta, el CEIP y la UdelaR, y coordinado por la Facultad de Agronomía. Busca generar aprendizajes y favorecer el desarrollo sustentable, fomentando la creación de huertas en las escuelas. Trabaja en centros de Montevideo y Canelones de contextos desfavorables cuyos equipos directivo y docente aceptan participar del proyecto. En 2012 se estima que participaron del trabajo de huertas 16.560 alumnos.

Programa Puente de Acreditación. Comenzó a funcionar en el año 2008 y era coordinado por el CODICEN y el MIDES e implementado por organizaciones de la sociedad civil. Su población objetivo eran adolescentes de entre 13 y 17 años que no habían culminado el nivel primario, ya sea por abandono o asistencia irregular, o que presentaban antecedentes de repetición, problemas de aprendizaje o conductuales, escaso interés en la labor escolar, o carencias económicas, falta de apoyo familiar o violencia familiar. Estos eran derivados a los “Espacios Puentes” por otros programas socioeducativos o territoriales que detectaban la situación. Las organizaciones realizaban un trabajo continuo para que los jóvenes se integraran al espacio, establecieran relaciones con las familias y orientaran la continuidad educativa, mientras que un maestro trabajaba sobre los contenidos y competencias básicas necesarios para la aprobación del nivel primario. Esta era validada mediante la aprobación de la Prueba de Acreditación del Aprendizaje por Experiencia, con instancias escrita y oral, a cargo de un tribunal de la Dirección Sectorial de Educación de Adultos del CODICEN. En 2012, 105 estudiantes pasaron por este programa. Culminó su trabajo en 2013 y parte de su población potencial fue absorbida por otras acciones que lleva adelante el CODICEN para la educación de los mayores de 14 años que no han culminado primaria.

Programas asociados a educación media

Becas de acceso a la continuidad educativa. Desde 1986 el MEC otorga becas a alumnos de educación media para estimularlos a continuar sus estudios. Es una beca de 6.400 pesos para educación media básica y de 8.000 pesos⁷⁹ para media superior, distribuidos en cuatro pagos bimestrales. Las Comisiones Departamentales de Educación son las encargadas de asignar las becas teniendo en cuenta la escolaridad del estudiante y que este pertenezca a una familia cuyos ingresos no superen los 5.196 pesos per cápita.⁸⁰ Por su parte, los centros educativos tienen a un referente para el seguimiento y apoyo

⁷⁸ La ANEP aporta maestros especializados, fonoaudiólogos y psicólogos, ASSE psicólogos, médicos psiquiatras pediátricos y psicomotricistas, el INAU trabajadores sociales o educadores sociales, y el MIDES administrativos.

⁷⁹ Valores de 2013.

⁸⁰ Se determina como el equivalente a dos bases de prestaciones y contribuciones (BPC) 2013.



de los postulantes, y son responsables de reportar la asistencia a clases del beneficiario. En 2012 se entregaron 2.894 becas.

Centro de Lenguas Extranjeras. Este programa del CES se implementa desde 1996 en centros que se dedican exclusivamente a impartir cursos de alemán, francés, italiano y portugués. Está dirigido a todos los estudiantes de educación media pública, pero son cursos opcionales y extracurriculares. Tienen una duración de tres años para los alumnos de educación media básica y de dos, con opción a uno más de profundización, para los de educación media superior. En 2012, 8.248 alumnos participaron de estos cursos.

Gol al futuro. El Programa Nacional para la Formación Integral del Futbolista Juvenil “Gol al Futuro” de la Dirección Nacional de Deporte del Ministerio de Turismo y Deporte (MINTURD), creado en 2009, tiene como destinatarios a los jugadores de 13 a 18 años de las divisiones formativas de los clubes del fútbol profesional. Su cometido fundamental es estimular al jugador a transitar y culminar los cursos formales de educación. Para ello se asigna un educador a cada club y se despliegan acciones que toman en cuenta las particularidades de cada joven. Se han creado con el CETP el curso de formación profesional básica de Ayudante Práctico en Deporte, el bachillerato en Deportes y el curso de kinesiología deportiva, y con el CES se han articulado reinscripciones, traslados y cambios de horario de los jóvenes según las prácticas y lugares de residencia, así como tutorías para distintas asignaturas. Con instituciones privadas se han otorgado becas de inglés. En 2012 participaron del programa 3.571 jóvenes.

Interfase. El programa, que comenzó a funcionar en 2010, es coordinado por el CES y el Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación (PAEMFE). Se enfoca en la transición entre ciclo básico y bachillerato, con énfasis en la culminación del primero y la permanencia en primer año del segundo. Para ello se trabaja con un grupo de alumnos seleccionados en julio en tercer año en el liceo de origen teniendo en cuenta sus antecedentes de repetición, las inasistencias y el rendimiento. Los articuladores, algunos con perfil social-comunitario y otros académico-pedagógico, trabajan en la identificación, apoyo y seguimiento a los beneficiarios. También se realizan tutorías por asignaturas, principalmente orientadas a la rendición de los exámenes de tercero de ciclo básico y de primero de bachillerato en los períodos de diciembre y febrero. Desde 2011, año de su creación, trabaja con tres liceos de educación media superior y los liceos de educación media básica de los que provienen sus alumnos. En 2012 participaron 564 alumnos.

Boleto gratuito para estudiantes de enseñanza media. Es un programa del Ministerio de Transporte y Obras Públicas (MTO) coejecutado con la ANEP y las intendencias departamentales que se lleva a cabo desde 2005. Intenta evitar que el pago del transporte constituya un impedimento para la asistencia. Previamente existía la bonificación de los boletos, pero este programa financia totalmente el costo de 50 boletos mensuales a los estudiantes de educación media básica pública de entre 12 y 18 años, a los de educación media superior pública hasta los 20 años y a los becados totalmente en educación media privada. En todos los casos los alumnos deben vivir a más de un kilómetro del centro educativo. También se brinda transporte para las escuelas rurales. En 2012 fueron entregados 450.040 abonos a través de este programa.⁸¹

Programa de Aulas Comunitarias (PAC). Fue creado en 2007 por el CES y el MIDES. Está destinado a adolescentes de 12 a 17 años que han desertado de la educación media sin haber aprobado primer año y a quienes nunca se matricularon. Los técnicos son provistos por organizaciones de la sociedad civil y los docentes por el CES. Trabajan a partir de tres modalidades: a) inserción efectiva en primer año de ciclo básico (cursado y acreditación), b) introducción a la vida liceal y c) acompañamiento al egreso de aulas comunitarias. En 2012, 2.026 adolescentes participaron del PAC en sus distintas modalidades.

⁸¹ Los alumnos de educación primaria e inicial pública y privada no forman parte de este programa, pero tampoco pagan boleto. En este caso la reglamentación depende de cada departamento.

Programa Impulso a la Universalización (PIU).⁸² Es gestionado por el CES y fue diseñado en 2008 con el objetivo de otorgar apoyos diferenciales a los liceos públicos de ciclo básico con mayores dificultades socioeducativas, con el fin de mejorar los aprendizajes de sus estudiantes. Para ello desarrolla, principalmente, tutorías a estudiantes con dificultades socioeducativas, intervenciones de psicólogos o asistentes sociales para el trabajo con los estudiantes con dificultades socioeconómicas o de integración, y transferencias de recursos (vestimenta, útiles, etc.) a los centros para evitar que los costos indirectos de la educación afecten la asistencia de los alumnos. En 2011 16.636 estudiantes recibieron tutorías y la matrícula total de los liceos en los que funcionaba el PIU era de 57.747 estudiantes.

Compromiso Educativo. Es un programa coejecutado por el CODICEN, la UdeLaR, el MIDES, el CFE, el CES, el CETP, el Instituto Nacional de la Juventud (INJU), el MEC y el INAU que comenzó a funcionar en 2011. Está dirigido a quienes estén cursando educación media superior en el sistema educativo público para propiciar su permanencia y mejorar sus logros en el sistema. Los estudiantes, seleccionados a través del índice de carencias críticas del MIDES, firman un acuerdo educativo relativo a rendimiento y conducta junto con su familia y el articulador pedagógico del centro educativo para recibir una beca de estudio de 8.000 pesos pagados en cuatro cuotas. Hay otros estudiantes que no reciben beca pero que igual firman el compromiso para recibir un acompañamiento diferencial por parte del centro, dada su vulnerabilidad educativa más que económica. Además, se trabaja con estudiantes universitarios voluntarios mediante la realización de los “espacios de referencia”, instancias semanales de participación abierta y tratamiento de diversas temáticas, en los que pueden participar todos los estudiantes del centro. En 2012 recibieron becas 4.343 estudiantes.

Programas “multinivel”

Tránsito Educativo. Es un programa que surgió en el año 2011 y es coordinado por el CODICEN, e involucra al CEIP, al CES, el CETP y al MIDES. Su objetivo específico es lograr la inscripción, permanencia y aprendizajes curriculares de los alumnos en el primer año de educación media básica. Para ello se acompaña a los alumnos de sexto grado de primaria con riesgo de desvinculación en la inscripción y cursado del primer año de educación media básica. El equipo de Tránsito en cada zona está conformado por dos maestros del CEIP y dos profesores, uno del CETP y otro del CES, quienes trabajan con los alumnos y los equipos permanentes de los centros de origen y de destino. Las zonas se seleccionan a partir de un índice de riesgo socio educativo y de allí se seleccionan las escuelas con mayor proporción de estudiantes con riesgo de desvinculación. El programa se estructura en tres fases: durante la primera, que se lleva a cabo en el segundo semestre del año lectivo, se informa, motiva e involucra a los alumnos de sexto y sus familias en la oferta de educación media básica; en la segunda, 50 alumnos por escuela participan de actividades didácticas y recreativas en febrero; y en la tercera, que se realiza durante el primer año de educación media básica, esos alumnos son acompañados y reciben tutorías. En el ciclo 2011-2012 participaron 5.808 estudiantes.

Campamentos educativos. Es un programa del CODICEN en el que participan el CEIP, el CES y el CETP. Desde el año 2009 organiza campamentos de tres días y dos noches en distintas localidades en los que integra clases de diferentes centros educativos. Los participantes son niños de cuarto a sexto año de escuelas comunes y especiales, adolescentes de educación media básica de liceos, 7°, 8° y 9° rural, escuelas agrarias de alternancia y escuelas técnicas de formación profesional de base, y docentes. Los recreadores de las organizaciones privadas a cargo de las sedes de campamento realizan diversas actividades con el fin de estimular procesos de aprendizajes, el conocimiento de la naturaleza y otras realidades, y la convivencia con los docentes y compañeros de clase. En 2012 participaron de los campamentos 25.443 personas (entre alumnos y docentes).

⁸² A fines del año 2012 el programa pasó a llamarse Liceos con tutorías.



Uruguay Estudia. En este programa, que se realiza desde 2009, participan varios organismos: el MEC, el CES, el CETP, el Banco República (BROU), la Corporación Nacional para el Desarrollo (CND), el MEF, la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS). Está dirigido a mayores de 14 años y su principal cometido es contribuir, mediante diferentes acciones, a la culminación de los niveles educativos obligatorios y a la capacitación para acceder a mejores oportunidades laborales. Sus componentes son: tutorías para la culminación de la educación media básica y la educación media superior, y becas de apoyo económico. En primaria se otorga una beca de tres BPC⁸³ cuando se aprueba un examen de culminación del nivel, en educación media básica se trata de ocho pagos de media BPC durante todo el año, y para la educación media superior existen dos tipos de becas: una BPC por asignatura aprobada a quienes tienen pendiente entre una y cuatro para culminar el nivel, y diez BPC a los alumnos del CETP que están culminando el bachillerato y necesitan trasladarse a otras localidades. También existen becas para formación docente. En 2012 recibieron becas 5.492 estudiantes.

Análisis del conjunto de los programas

Además de la descripción de cada uno de los programas, es útil hacer un análisis del conjunto a partir de sus objetivos, implementación, población beneficiaria y dificultades.

Objetivos

Los programas se clasificaron según el tipo de objetivos principales que persiguen (considerando que cada programa puede tener más de uno). Los objetivos más buscados son el aprendizaje (presente en 14 de los 18 programas) y la retención en el sistema educativo formal (aparece en 13 de ellos). Ambos reflejan un mayor énfasis en trabajar con la población que ya está en el sistema que en revincular jóvenes que se han desvinculado. Si se analizan los objetivos por nivel educativo se observa que hay un mayor énfasis en el aprendizaje en primaria (7), mientras que en la educación media hay más programas que buscan la retención (7). Esto último se explica porque el problema de desvinculación se da principalmente en este último nivel.

La revinculación está presente solamente en tres programas de tamaño pequeño o focalizado (Puente, Gol al futuro y Aulas Comunitarias). La baja presencia del objetivo de revinculación se podría explicar por dos razones. La primera es que otras intervenciones diseñadas con el fin de trabajar con aquellos que están fuera del sistema proponen estrategias pedagógicas de acreditación de niveles, por lo que pasan, en su mayoría, a ser actividades regulares del sistema educativo, y por tanto no son consideradas bajo esta definición de programa. La segunda es que los programas que trabajan con los desvinculados del sistema incentivan la inscripción en los centros de educación obligatoria, por lo que esos jóvenes pueden pasar a ser beneficiarios de los programas educativos con objetivos de retención.

Cuadro 4.1 Número de programas por nivel, según objetivos (1)

Objetivo del programa	Nivel			
	Inicial y primaria	Media	Multinivel	Total
Aprendizaje	7	5	2	14
Retención	3	7	3	13
Revinculación	1	2	0	3
Culminación	1	1	1	3
Otros	3	2	2	7
Total programas	7	8	3	18

(1) El total de programas para cada nivel no corresponde a la suma de los valores en las columnas respectivas debido a que la mayoría de aquellos persiguen varios objetivos.

⁸³ Al 1° de enero de 2014 el valor del BPC es de 2.819 pesos.



Organismos de los que dependen

De los siete programas exclusivos de primaria, seis tienen al CEIP como ejecutor o coejecutor. En los ocho programas exclusivos de educación media el CES está como coejecutor de cinco y el CETP de dos. Es necesario destacar que la flexibilidad que posee el CETP hace que pueda ofrecer cursos y modalidades que forman parte de la educación obligatoria y que, si bien tienden a fomentar algunos de los objetivos considerados, no se incluyen dentro de este análisis. En los multinivel, los implicados son el CEIP, el CES, el CETP y el CODICEN, salvo Uruguay Estudia, que además agrupa a una diversidad de organismos estatales. En lo que respecta a otras instituciones de gobierno involucradas, los organismos que aparecen son el MIDES, el MEC, ASSE, el MTOP y el MINTURD, principalmente.

Por lo tanto, mayoritariamente son los mismos organismos que ejecutan e implementan la educación obligatoria quienes generan y sostienen propuestas para fortalecerla. Esto ofrece ventajas y desventajas. Las ventajas son el conocimiento del funcionamiento del sistema y la potencial sinergia que se puede generar. Sin embargo, corren el riesgo de replicar todas las dificultades por las que atraviesan estas mismas instituciones (mecanismos burocráticos que pueden resultar lentos, falta de recursos, etc.).

Entidades implementadoras

Por implementación del programa se entiende el nivel de ejecución más cercano al beneficiario. El origen de todos los programas analizados es de iniciativa estatal. Si el Estado lo crea, dirige y contrata al personal que realiza las acciones, es un tipo de implementación pública. Si, por el contrario, decide solo financiarlo y entregarle la ejecución a terceros privados (empresas, organizaciones de la sociedad civil, etc.) se trata de una implementación privada. La implementación es mixta cuando la ejecución de algunas unidades del programa es realizada por el Estado y otras por parte de privados. También puede darse el caso de que parte del personal implementador sea contratado directamente por el Estado, mientras que el restante sea por un privado, siempre con fondos públicos.

La mayor parte de los programas son implementados por instituciones públicas (13), le siguen las de origen mixto (4)⁸⁴ y solamente uno (Campamentos Educativos) es implementado totalmente por privados.

Tamaño

Los beneficiarios directos son aquellos que efectivamente han sido atendidos por el programa en un período determinado. En el siguiente cuadro se presenta la clasificación de los programas según la cantidad de beneficiarios directos.

⁸⁴ Programa de Alimentación Escolar, Aulas Comunitarias, Puente y Gol al futuro.



Cuadro 4.2 Número de beneficiarios directos de programas educativos complementarios. 2012

Cantidad de beneficiarios (en tramos)	Programa	Cantidad de beneficiarios
Hasta 1.000	Puente Acreditación	105
	Interin	525
	Interfase	564
Entre 1.001 y 5.000	Aulas Comunitarias	2.026
	Becas de Apoyo Económico MEC	2.894
	Go! al Futuro	3.571
	Compromiso Educativo	4.343
Entre 5.001 y 10.000	Uruguay Estudia	5.492
	Tránsito Educativo	5.808
	Centro de Lenguas Extranjeras (CLE)	8.248
Entre 10.001 y 50.000	Maestros Comunitarios	15.608
	Huertas en Centros Educativos	16.560
	Campamentos Educativos	25.443
	Programa Educativo de verano	29.707
	Impulso a la Universalización del Ciclo Básico (PIU)	16.636 alumnos con tutorías, 57.747 matriculados en centros con
Más de 50.000	Programa de Alimentación Escolar	PIU (2011)
	Boletos Gratuitos	248.590 450.040 abonos

Dificultades en la implementación

En entrevistas realizadas a los responsables de los distintos programas se los consultó sobre las dificultades que surgen durante la implementación.⁸⁵ Aunque esto permite tener una visión más amplia que la mera descripción de los programas, sigue siendo parcial, ya que los responsables entrevistados en general no trabajan directamente con la población beneficiaria ni se encuentran presentes en su ejecución. Por tanto, lo que se expone a continuación no da cuenta de todas las dificultades por las que estas intervenciones atraviesan, sino únicamente aquellas identificadas en los niveles más altos de la gestión y administración.

Es posible proponer ocho categorías para clasificar las dificultades reportadas por los entrevistados: personal, recursos económicos, contrapartes, funcionamiento, administración, difusión, involucramiento familiar y demanda/beneficiarios.

En lo que respecta al personal, algunos entrevistados señalan que hay dificultades en conseguir personal con las calificaciones requeridas, ya sean docentes u otros técnicos y profesionales, por su alta demanda en el mercado de trabajo, distribución heterogénea en el territorio o falta de formación específica. En algunos casos esto lleva a que los profesionales más jóvenes y que cuentan con menor experiencia sean quienes asuman el trabajo con los sectores de contextos socioeconómicos más desfavorables. Por su parte, las dificultades en mantener equipos docentes estables y la tardanza en su incorporación serían atribuibles al sistema de elección de horas docentes de la educación media. Como no todos los programas cuentan o pueden contar con listados propios de docentes deben asumir la misma lógica del sistema educativo. También se identifica como una dificultad la rotación de los directores e inspectores, así como la falta de personal de soporte tanto para las tareas administrativas y de sistematización de la información, como para el seguimiento y acompañamiento del trabajo en terreno.

⁸⁵ Los resultados que se presentan sobre las dificultades en la implementación de los programas educativos fueron mencionadas por referentes de cada uno de ellos en entrevistas realizadas entre febrero y abril de 2014 para el estudio "Relevamiento de programas educativos". No incluye los programas Maestro más maestro y PIU, con los que no se pudo establecer entrevistas.

En lo que respecta a los recursos económicos, varios entrevistados manifiestan que tienen un presupuesto insuficiente, lo que, dependiendo del programa que se trate, afecta los niveles de salario, la posibilidad de expansión o el financiamiento de las comunicaciones y transporte para tener un eficiente monitoreo de las acciones que realizan.

Con relación a las contrapartes de los programas, no se ha logrado en muchos casos que los centros educativos asuman incrementalmente mayores responsabilidades en la gestión: difusión, selección de beneficiarios y de docentes, y apoyo a las actividades del programa. Se identifican problemas para ajustar los tiempos de los programas a los de los centros educativos. Por otra parte, no hay en todas las localidades del país organizaciones de la sociedad civil con las capacidades requeridas para cogestionar aquellos programas que las requieren.

Con respecto al propio funcionamiento de los programas, varios entrevistados indicaron que existen problemas de coordinación con los horarios de los centros educativos, dificultades en realizar un verdadero trabajo interdisciplinario y en la logística para el pago a tiempo de becas. Reiteradamente se mencionaron las dificultades para registrar y sistematizar información sobre las actividades, los beneficiarios y los resultados. También hay dificultades de coordinación entre programas que realizan actividades similares, persiguen objetivos parecidos o complementarios o trabajan con la misma población o centros educativos. En otros casos la propia infraestructura de los centros hace que no se disponga de espacios físicos y temporales para realizar tareas de coordinación entre profesionales. Por último, la intersectorialidad de algunos programas tiene como consecuencia que no todas las partes se aboquen al proyecto con la misma intensidad, que haya que hacer coincidir diferentes lógicas institucionales, sobre todo en lo que refiere a contrataciones del personal (tiempos, salarios, licencias), y que haya que estar negociando constantemente.

Por su parte, también fue indicado que ciertas gestiones administrativas y licitaciones requieren procesos burocráticos lentos para lo que es el funcionamiento del programa. Sobre la difusión algunos entrevistados consultados señalaron que los centros educativos desconocen los programas y por tanto su trabajo. Algunos responsables identificaron resistencias de las familias de los beneficiarios a la intervención o falta de apoyo a la continuidad educativa de los estudiantes.

Varios entrevistados indicaron que existe una sobredemanda por el servicio con respecto a las capacidades actuales de los programas, y solo uno de los consultados indicó como dificultad la baja asistencia de los beneficiarios. También existe la preocupación por la derivación y atención de casos que, dada su complejidad, exceden las posibilidades del programa.

Desafíos para la evaluación de programas educativos

Toda intervención busca modificar algún aspecto de la realidad. Esquemáticamente, el proceso debería ser el siguiente: en primer lugar, se identifica un aspecto de la realidad social que se desea modificar, valorando otro escenario como mejor, en tanto respuesta a una necesidad o demanda de cambio. En segundo lugar, los decisores de políticas tienen una teoría (a veces explícita, otras veces implícita) sobre cómo ciertas acciones podrían modificar esa realidad en el sentido deseado (teoría del cambio). Por último, se define una intervención pública (a través de una ley, un programa u otro medio) que parece resultar la mejor opción posible para realizar ese cambio.



En este contexto, la evaluación de programas se entiende como necesaria y fundamental al menos por tres razones:

- los programas públicos buscan cambiar algún aspecto de la realidad y es importante recoger evidencia que permita saber si lo están logrando (eficacia);
- se ejecutan con fondos públicos que por definición son limitados, por lo que si uno los utiliza otro no puede hacerlo, y en este contexto se busca maximizar los resultados a partir de dichos recursos finitos (eficiencia);
- hay una responsabilidad sobre los fondos que utilizan, ya que provienen generalmente de los ciudadanos o de deuda externa, e involucran expectativas sociales sobre sus resultados, especialmente las de un conjunto de beneficiarios (ética).

Las evaluaciones pueden ayudarnos a responder preguntas acerca de qué intervención es más eficaz para cumplir ciertos objetivos, cuál brinda los mayores beneficios para la sociedad, cómo y por quién debería ejecutarse, y si una determinada intervención es más provechosa que otra.

Si se considera que el mejor uso que se puede dar a ciertos recursos es el que permite financiar una intervención específica, en un contexto dado, habría que enfocarse en su ampliación (Goldberg, 2014). Pero carece de sentido ampliar un programa si no se tiene evidencia suficiente acerca de sus efectos. Por el contrario, puede ser necesario cuestionar la pertinencia de continuarlo o identificar la necesidad de modificarlo. Para poder discernir entre varias opciones, como la ampliación, la modificación, la fusión o la supresión de un programa, es necesario tener información pertinente, relevante, útil y a tiempo.

En este sentido, es posible identificar tres modalidades principales de generación y tratamiento de la información de los programas: informes de actividades, monitoreo y evaluaciones. Cada una de ellas implica distintos criterios de construcción de los datos, formas de recolección y análisis, y conclusiones a las que permiten arribar.

Un informe de actividades es un reporte de todas las acciones realizadas en un determinado período de tiempo por el programa, por unidad de implementación o por beneficiario. Implica cierto grado de sistematización de la información existente. Los informes suelen ser de tipo descriptivo-narrativo y con algunas cuantificaciones básicas. Las memorias son un ejemplo de esto. De todos modos, hay diversidad de criterios para el registro de la información.

Es importante diferenciar el monitoreo de la evaluación, términos que muchas veces son usados indistintamente. Por monitoreo se entiende el seguimiento sistemático de las acciones del programa y sus productos o resultados, a efectos de hacer ajustes para mejorar la gestión y dar cuentas en forma pública de lo realizado. Implica el relevamiento de información y su reporte en forma continua y sistemática. El punto de referencia para el monitoreo es el plan de acción establecido para el programa bajo el supuesto de que este es el mejor camino para alcanzar los objetivos buscados (Mokate, 2000: 3).

Una evaluación, en cambio, involucra la construcción de juicios valorativos más amplios sobre el programa, a partir de la información recogida, orientados a la toma de decisiones. La evaluación se puede entender como un proceso para determinar el mérito o el valor de algo, por lo que involucra la identificación de criterios de referencia relevantes que proporcionen un elemento de comparación para el análisis y la construcción de juicios de valor. La evaluación se extiende más allá del monitoreo porque reconoce que el plan de acción de un programa es una hipótesis con respecto al camino hacia el logro de los objetivos (Mokate, 2000: 3 y 4).



El monitoreo sin la evaluación permite juzgar la ejecución de una iniciativa, afirmar si esta se ajusta o no al plan previsto, pero no permite hacer valoraciones con respecto a la bondad de la iniciativa y a la sensatez de continuarla o suspenderla (Mokate, 2000: 4). Asimismo, la evaluación de un programa es inviable sin la información generada por el monitoreo de los procesos y productos, aunque las evaluaciones en general requieren generar nueva información. Por otro lado, la evaluación también puede emplear información proveniente de los informes de actividad, sobre todo para contextualizar los resultados obtenidos.

En síntesis, las diversas modalidades de generación y tratamiento de información de los programas tienen distintos objetivos y pueden nutrirse unas a otras. No obstante, para abordar los temas de eficacia, eficiencia y ética de los programas como fueron definidos anteriormente es imprescindible realizar evaluaciones. Únicamente evaluando podemos responder preguntas como: ¿estamos cambiando la realidad en el sentido y la dirección que esperábamos?, ¿estamos afectando todas las dimensiones que habíamos planificado?, ¿con la intensidad que buscábamos?, ¿es la mejor alternativa para conseguirlo?, ¿qué tipo de efectos no previstos (positivos o negativos) genera?

De los 18 programas, solo 7 fueron evaluados alguna vez entre 2008 y 2013, 9 cuentan con dispositivos de monitoreo y 5 de ellos poseen conjuntamente evaluación y monitoreo. Por otra parte, 9 presentaron informes de actividad o registros más básicos de información, de los cuales 6 exclusivamente utilizan este tipo de informes.

En las entrevistas mantenidas con los responsables de los programas fue habitual que se mencionase que efectivamente se recoge algún tipo de información, más allá de que luego se sistematice o no. Los programas que monitorean sus acciones son algunos de los creados luego de 2005, en los que el monitoreo estaba previsto desde su diseño. Los programas surgidos antes de ese año no adoptaron esa modalidad de manejo de la información.

Sin embargo, en la mayoría de los casos estudiados no se cuenta con suficiente información como para saber si están dando la mejor respuesta a las problemáticas que los originaron. Si bien es cierto que evaluar implica un importante esfuerzo en materia de tiempo y recursos, termina siendo más costoso sostener en el tiempo intervenciones de las cuales se desconocen los efectos.



Capítulo 5. Segregación sociocultural en el sistema educativo

Tal como se presentó en el capítulo 1, el sistema educativo opera en un contexto social crecientemente diverso y desigual, tanto a nivel nacional como mundial.⁸⁶ Una de las principales fuentes de desigualdad en nuestro país está constituida por las diferencias socioeconómicas y culturales entre la población, así como por las diferencias en el acceso a los bienes materiales y culturales. Uruguay ha sido históricamente un país integrado, que supo acoger e incluir socialmente cierto grado de diversidad, proveniente principalmente de la inmigración.⁸⁷ Esto fue así por obra, en parte, de un sistema educativo que operaba en un contexto de crecimiento económico, oportunidades laborales e importantes políticas sociales. Este contexto cambió sustancialmente en la segunda mitad del siglo XX. Dicho de un modo muy resumido, el crecimiento económico devino en estancamiento, importantes contingentes de población rural pasaron a residir en las periferias de las ciudades en condiciones de marginalidad y, en las últimas décadas, se registró un fuerte fenómeno de reproducción y crecimiento de parte importante de la población en dichas condiciones.

Uruguay pasó a tener una sociedad crecientemente segregada. La diversidad campo-ciudad se transformó en desigualdad social en el mundo urbano, principalmente a través de la segregación territorial o residencial: la población en condición de pobreza se fue concentrando en ciertos territorios y el tejido urbano ha ido perdiendo heterogeneidad social (Katzman y Retamoso, 2006).

En forma progresiva, la segregación territorial fue generando segregación en el sistema educativo. Dado que los centros educativos públicos en Uruguay reclutan su alumnado entre los habitantes de la zona en la que están ubicados, en la medida en que los territorios fueron perdiendo heterogeneidad social, lo mismo ocurrió con las escuelas.

En lo que sigue se utilizará la expresión segregación sociocultural del sistema educativo para referir a la distribución de la población entre los centros educativos en forma diferencial, siguiendo y reproduciendo las desigualdades socioculturales, dando lugar a que cierto tipo de establecimientos concentren a la población de origen económico alto y medio alto, al tiempo que otros reciban a la población de origen más pobre.⁸⁸ Como se verá a lo largo de este capítulo y los que siguen, esta es una característica arraigada en la educación uruguaya, que tiene importantes consecuencias en la desigualdad de los resultados educativos.

En términos estrictamente teóricos —que no se verifican en la realidad—, un sistema educativo no estaría socialmente segregado si los estudiantes se distribuyeran de manera aleatoria, por lo cual la presencia de estudiantes de distintos sectores socioculturales en los centros educativos se verificaría en proporciones similares a las existentes en la población.

⁸⁶ Diversidad y desigualdad refieren a situaciones distintas. La diversidad refiere a diferencias entre los seres humanos que son en sí mismas deseables, como el género, la etnia o la nacionalidad, entre otras. La desigualdad, en cambio, implica relaciones de subordinación, como es el caso de la marginalidad o la pobreza. El modo de tratar la diversidad puede dar lugar a desigualdades como, por ejemplo, cuando en razón del género los hombres perciben mejores salarios que las mujeres realizando labores similares. Al mismo tiempo, las situaciones de desigualdad económica pueden generar diversidad en las pautas culturales y formas de vida, que deben ser reconocidas y respetadas.

⁸⁷ En el contexto latinoamericano la diversidad uruguaya resulta bastante limitada.

⁸⁸ La segregación puede obedecer a factores distintos de los vinculados con la pobreza. Ejemplo de ello es la segregación racial en los Estados Unidos hasta los años sesenta del siglo XX.

Existen cuatro factores principales que contribuyen a generar e incrementar la segregación sociocultural dentro del sistema educativo. En primer lugar, la segregación territorial, en la medida en que los centros educativos reciben su alumnado principalmente de la zona en la que están ubicados. Este factor tiene mayor peso en educación primaria, ya sea por la mayor oferta que tiene de establecimientos escolares o porque la edad de los alumnos les limita realizar grandes traslados para asistir a otro centro que no sea el de su zona.

En segundo lugar, la existencia de mecanismos formales o informales de selección, sea de los centros educativos por parte de las familias, sea de los estudiantes por parte de los centros educativos. Es el caso, por ejemplo, de familias que consiguen inscribir a sus hijos en un centro educativo distinto al que les corresponde por lugar de residencia, a veces utilizando una constancia de domicilio falsa o por cercanía con el lugar de trabajo de alguno de los padres. Es el caso, también, de la capacidad de presión de las familias para inscribir a sus hijos en un turno y no en otro. Es el caso, finalmente, de centros educativos que encuentran mecanismos para evitar que cierto tipo de alumnos se inscriban o que no aceptan la reinscripción de repetidores.

En tercer lugar, la existencia de un sector educativo privado pago, que algunas familias perciben como de mayor calidad que el sistema público y gratuito. En estos casos se produce un corrimiento hacia dicha oferta por parte de los sectores sociales con capacidad de pago.

En cuarto lugar, la diferenciación temprana de los trayectos educativos en distintos subsistemas que concentran a la población en función de su origen social. El caso paradigmático a nivel internacional es el de Alemania en décadas pasadas, país en el que a los diez años de edad se diferenciaban los trayectos educativos en tres subsistemas institucionalizados: la enseñanza general orientada a estudios superiores, la enseñanza técnica y la enseñanza de oficios.

El modo en que estos factores terminan incidiendo en la segregación sociocultural del sistema educativo puede verse plasmado en diferentes niveles de logros educativos, tal como se verá en los capítulos 6 y 7 de este informe.

¿Por qué es relevante conocer la segregación sociocultural de un sistema educativo?

La literatura especializada en evaluación educativa destaca la fuerte asociación entre los logros de los alumnos y sus características socioculturales. Adicionalmente, enfatiza la idea de que los sistemas educativos que tienden a concentrar en los centros educativos a alumnos del mismo perfil sociocultural suelen lograr resultados más bajos (Jenkins, Micklewright y Schnepf, 2006; Reimers, 2000; Willms, 2006).

A su vez, se ha observado que el impacto del nivel sociocultural de las familias en los resultados de aprendizaje de los alumnos varía entre individuos según el lugar en que cada uno vive y con quiénes comparte la escuela (Sirin, 2005). Esto pone de manifiesto que un mismo alumno inserto en diversas situaciones educativas tendrá distintos resultados. No solo importan las características socioculturales propias, sino también las del grupo de pares:

Si el rendimiento escolar de los alumnos depende del de sus pares, niveles más altos de segregación social implicarán una mayor desigualdad en los logros académicos y una mayor desigualdad en los resultados a lo largo de la vida. Y la segregación excesiva puede poner en peligro la actual cohesión social. En algunas circunstancias, una mayor segregación social puede incluso reducir los niveles promedio de rendimiento (Jenkins, Micklewright y Schnepf, 2006:1).⁸⁹

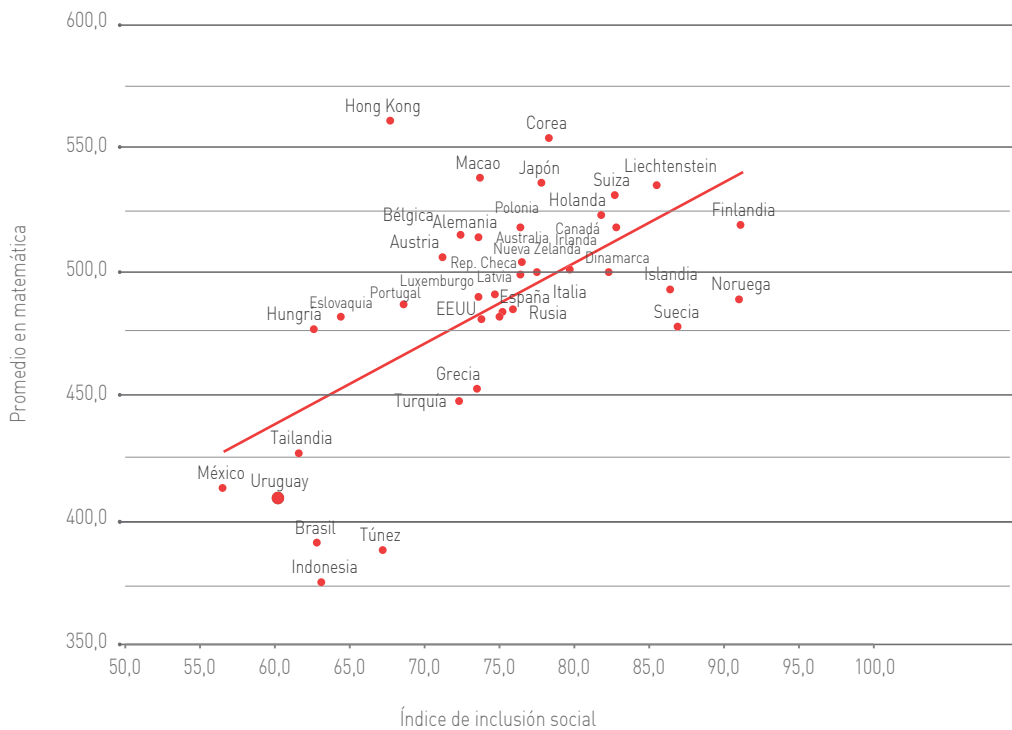
⁸⁹ Traducción propia.

En el mismo sentido, Reimers sostiene que en América Latina existen "...procesos educativos de segregación que operan entre las escuelas y dentro de ellas, como poderosos mecanismos de transmisión de la desigualdad social y de oportunidades educativas..." (Reimers, 2000: 11).

En definitiva, la evidencia disponible permite afirmar que los sistemas con menor nivel de segregación (o, lo que es lo mismo, mayor nivel de inclusión social) tienen mejores resultados y menores disparidades de logro entre estudiantes de distintos contextos socioeconómicos. De ello dan cuenta los dos gráficos que siguen.

El gráfico siguiente muestra que a medida que se reduce la segregación entre centros (o aumenta la inclusión en su interior) se incrementa el puntaje promedio en matemática que obtienen los alumnos de cada país. Valores positivos indican mayor heterogeneidad en el estatus socioeconómico de los alumnos al interior de los centros educativos y ello corresponde a una menor segregación sociocultural. Uruguay se ubica en el cuadrante inferior izquierdo del gráfico, que corresponde a los países con mayor segregación y menores desempeños.

Gráfico 5.1 Relación entre el puntaje promedio en matemática (1) y la segregación sociocultural (2). 2012



Fuente: OCDE (2013a).

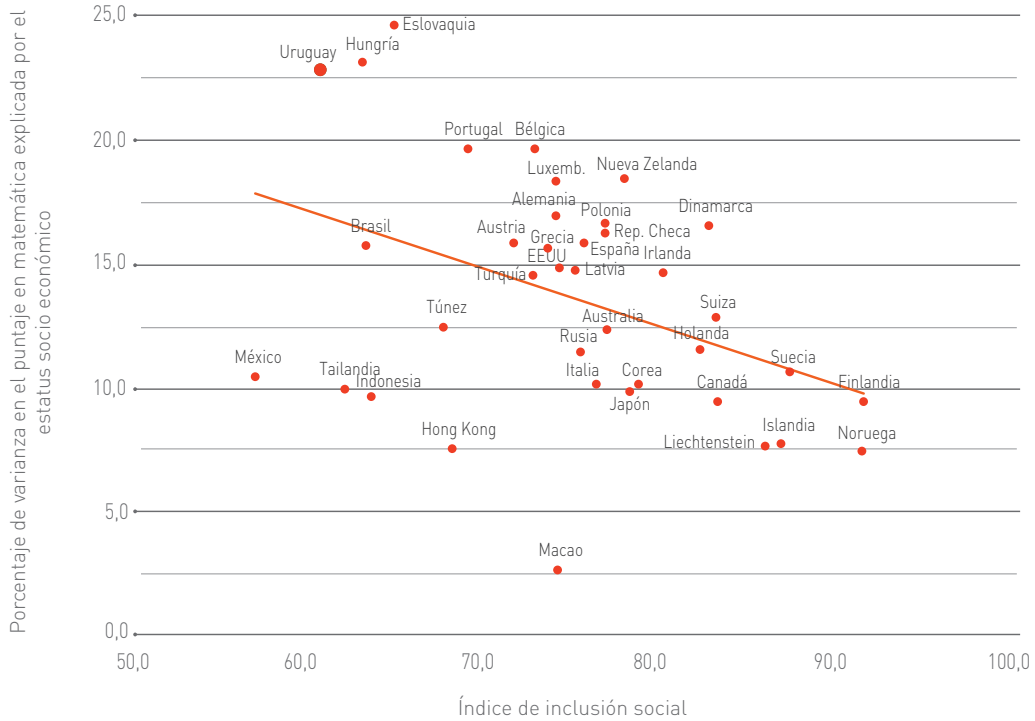
(1) Resultados de las pruebas PISA 2012.

(2) La segregación sociocultural se mide en este gráfico a través del índice de inclusión. Valores positivos indican mayor heterogeneidad en el estatus socioeconómico de los alumnos al interior de los centros educativos. Ello corresponde a menor segregación sociocultural. El índice de inclusión es la proporción de varianza en el estatus socioeconómico de los alumnos al interior de las escuelas, mientras que el índice de segregación es la proporción de varianza entre escuelas. Esta noción se aborda algo más adelante en este mismo capítulo.

El próximo gráfico indica que los países en donde la segregación sociocultural entre centros educativos es menor tienden a presentar una menor incidencia del estatus socioeconómico de sus alumnos sobre sus desempeños. O dicho de otra forma, a medida que aumenta el porcentaje de la variabilidad del puntaje de matemática explicada por el estatus socioeconómico del centro, disminuye el índice de inclusión social. Uruguay se encuentra en el cuadrante superior izquierdo, junto a los países en los que se registra mayor segregación y a su vez mayor incidencia del estatus socioeconómico de los alumnos para explicar las diferencias en sus logros.



Gráfico 5.2 Relación entre el grado en el cual las variaciones en el puntaje en matemática (1) se explican por el estatus socioeconómico y la segregación sociocultural (2). 2012



Fuente: OCDE (2013a).

(1) Resultados de las pruebas PISA 2012.

(2) La segregación sociocultural se mide en este gráfico a través del índice de inclusión. Valores positivos indican mayor heterogeneidad en el estatus socioeconómico de los alumnos al interior de los centros educativos. Ello corresponde a menor segregación sociocultural. El índice de inclusión es la proporción de varianza en el estatus socioeconómico de los alumnos al interior de las escuelas, mientras que el índice de segregación es la proporción de varianza entre escuelas. Esta noción se aborda algo más adelante en este mismo capítulo.

¿Cuál es la magnitud de la segregación educativa?

Para observar el grado de segregación sociocultural de los centros educativos uruguayos puede recurrirse a la información que aporta la prueba PISA. El índice de contexto socioeconómico y cultural de los estudiantes que elabora PISA es construido a partir de tres dimensiones relacionadas con sus familias: educación y ocupación de los padres y disposición de ciertos bienes en el hogar (incluyendo la cantidad de libros). Si bien con el tiempo ha cambiado la forma de construir el índice, PISA establece mecanismos para que los valores obtenidos en cada oportunidad sean comparables a lo largo del tiempo.⁹⁰

⁹⁰ El índice de 2012 fue reescalado para toda la serie. Una mayor descripción sobre este punto puede encontrarse en OCDE (2012).



Además de la influencia que pueda tener el contexto socioeconómico de los estudiantes sobre sus resultados en las pruebas (efecto individual), la literatura especializada señala la necesidad de contemplar el contexto sociocultural del centro educativo en el que estudian los alumnos (efecto composicional o del grupo de pares). En Uruguay, a partir de datos de PISA, la ANEP ha definido dicha medida como “entorno socioeconómico y cultural de los centros educativos”, que asume cinco valores, desde el muy favorable hasta el muy desfavorable, que permiten clasificar a cada centro de estudio evaluado por PISA.⁹¹ Los centros ubicados en un entorno o contexto “muy favorable” son aquellos que, en promedio, reúnen a los alumnos cuyos padres tienen los mejores niveles de educación, ocupación y bienestar económico. En el otro extremo, los centros con un entorno o contexto socioeconómico y cultural “muy desfavorable” cuentan con alumnos cuyos padres tienen los niveles más bajos de escolaridad, ocupación y bienestar económico de toda la escala.

Un primer aspecto a destacar⁹² es que el sistema educativo uruguayo se encuentra altamente segmentado entre el sector público y el privado. De hecho, dentro del sector privado prácticamente todos los centros se concentran en los entornos favorable y muy favorable, mientras que no hay centros públicos con entorno muy favorable y son escasos los que se ubican en el favorable.

Cuadro 5.1 Distribución de establecimientos por tipo, según entorno socioeconómico y cultural (en %). 2012

Entorno socio económico y cultural	Tipo de centro			
	Liceos públicos	Escuelas técnicas públicas	Liceos privados	Total
Muy desfavorable	5,6	10,8	0,0	5,5
Desfavorable	37,3	47,0	0,8	32,8
Medio	39,0	31,9	0,0	31,3
Favorable	18,1	10,4	24,1	17,8
Muy favorable	0,0	0,0	75,1	12,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Base de PISA 2012.

En segundo lugar, es importante señalar que dentro del sector público también existe heterogeneidad. Es mayor el porcentaje de escuelas técnicas que de liceos en entornos desfavorables y muy desfavorables. Prácticamente seis de cada diez escuelas técnicas tienen entorno desfavorable y muy desfavorable, mientras que los liceos públicos son cuatro de cada diez.

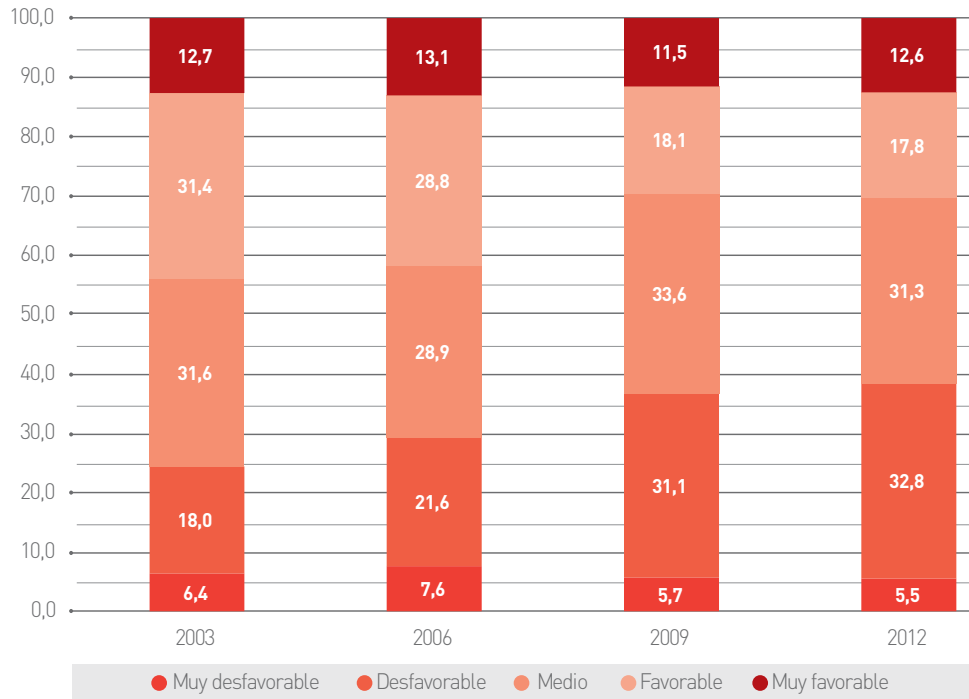
En cuanto a la evolución, el porcentaje de centros de educación media que se encuentran en los extremos de esta clasificación no ha variado en el tiempo. Tanto el porcentaje de centros con entorno muy favorable como muy desfavorable se mantienen estables en el período 2003-2012. Aunque con algunas oscilaciones en los años intermedios, tampoco se observa una variación significativa en la categoría media de la clasificación. No obstante, sí hay cambios en las dos categorías restantes: mientras el porcentaje de centros de entorno favorable cae de 31,4% a 7,8%, el de centros con entorno desfavorable casi se duplica y pasa de 18% a 32,8%.



⁹¹ Para su construcción se realizó un análisis de cluster a partir de una base de centros educativos para toda la serie con la información promedio del índice de estatus socioeconómico y cultural reescalada para cada centro. Del mismo modo que para el nivel individual, esta medida se utiliza para poder establecer comparaciones a nivel internacional.

⁹² Cabe aclarar que PISA considera únicamente a algunos centros, ya que es una aplicación muestral.

Gráfico 5.3 Distribución de centros educativos por entorno socioeconómico y cultural. Años seleccionados (en %). 2003, 2006, 2009, 2012

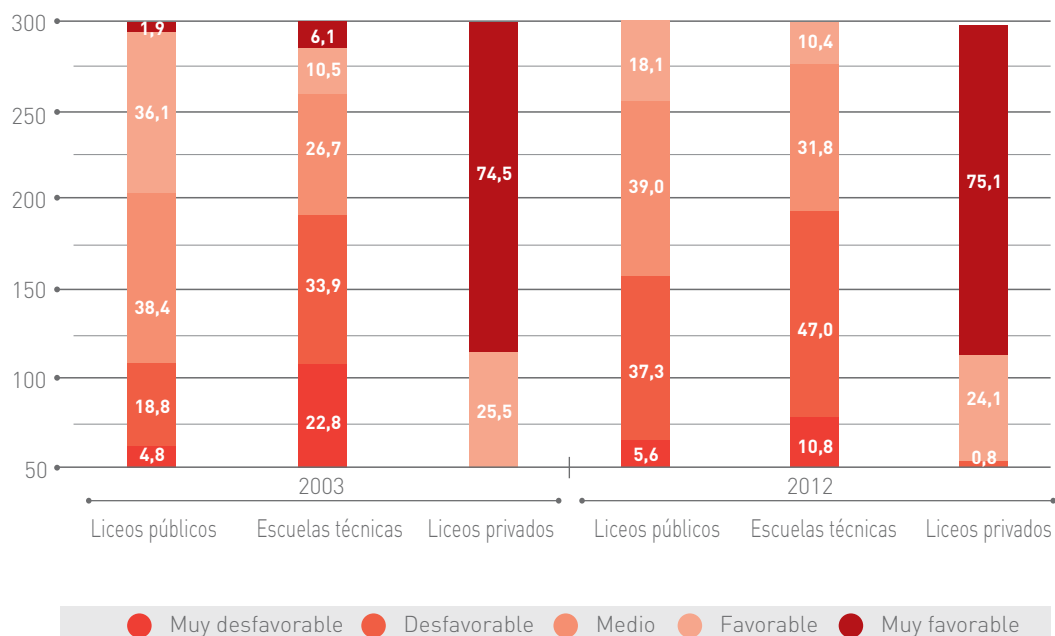


Fuente: PISA (2003, 2006, 2009 y 2012).

Esta evolución tiene algunas diferencias entre el sector público y el privado, e incluso dentro del público entre liceos y escuelas técnicas. Dentro del sector privado, como ya fuera mencionado, la casi totalidad de los centros se ubica en un entorno favorable o muy favorable, y la proporción de centros en estas categorías se ha mantenido prácticamente estable en el período. La situación cambia en el sector público. En el siguiente gráfico se puede observar que la composición socioeconómica y cultural del alumnado de las escuelas técnicas y los liceos públicos es más parecida en 2012 que en 2003. Las implicancias de esta situación quedarán más claras en el próximo apartado.



Gráfico 5.4 Distribución de centros educativos por tipo y entorno socioeconómico y cultural. Años seleccionados (en %). 2003 y 2012



Fuente: PISA (2003, 2006, 2009 y 2012).

Evolución de la segregación sociocultural dentro del sistema educativo

La segregación sociocultural del sistema educativo ha sido medida de diversas maneras (Duncan y Duncan, 1955; Massey y Denton, 1988; Treviño, Valenzuela y Villalobos, 2014; Valenzuela, 2008). En este informe se sigue a Reimers (2000) y Willms y Somers (2001), quienes coinciden en que la segregación sociocultural se puede cuantificar al observar la variación del nivel socioeconómico entre las escuelas en relación con la variación al interior de estas. Se puede asumir un mayor grado de segregación conforme el contexto socioeconómico al interior de los centros se torne más homogéneo y, a su vez, aumente la heterogeneidad entre ellos. Ello implica tomar en cuenta la heterogeneidad que se observa en el contexto sociocultural de las familias de los alumnos y analizar cuánta de ella se encuentra al interior de los centros educativos y cuánta entre ellos.⁹³

Los datos para Uruguay (recabados por PISA) muestran un aumento en la segregación sociocultural entre centros educativos, al tiempo que podría sostenerse que los jóvenes de 15 años escolarizados asisten a un sistema que durante los últimos diez años ha tendido a homogeneizar las características socioculturales del alumnado dentro de cada centro educativo: la segregación sociocultural entre centros aumentó 8 puntos porcentuales entre 2003 y 2012 (31,8% a 39,8%).

⁹³ Esto puede ser denominado partición de la varianza y se realiza a través de la aplicación de un modelo jerárquico lineal. La varianza de una variable es una forma de medir su dispersión.



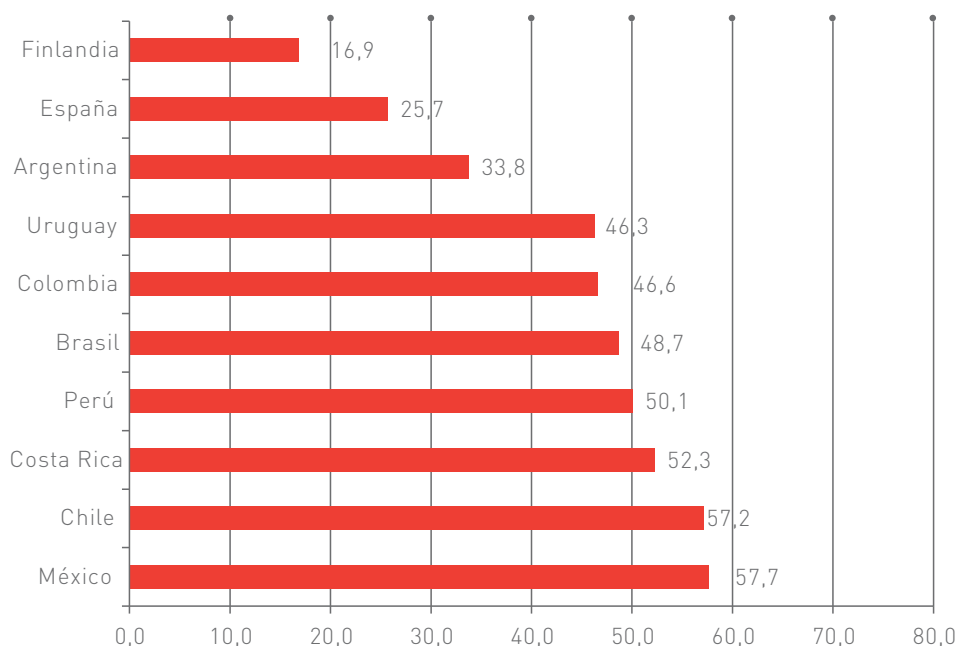
Cuadro 5.2 Evolución de la segregación sociocultural entre alumnos de 15 años. 2003 y 2012 (en %)

2003	2012
31,8	39,8

Fuente: OCDE (2013a).

Si bien en el país se ha profundizado la segregación sociocultural, al compararlo con los países de la región se observa que Uruguay no se encuentra entre los países con mayores niveles de segregación. Salvo el caso de Argentina, que presenta un valor menor, y los casos de Chile y México, que claramente presentan niveles de segregación superiores, Uruguay y el resto de los países de la región tienen valores intermedios, aunque bastante superiores a los europeos considerados en el gráfico.

Gráfico 5.5 Segregación sociocultural entre centros educativos de educación media. Países seleccionados (en%). 2012



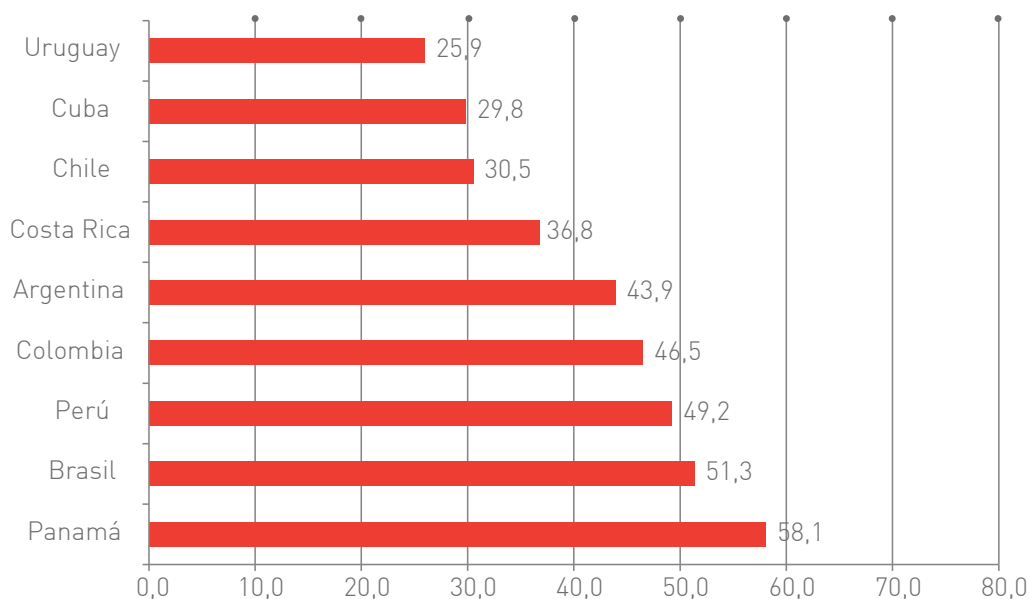
Fuente: OCDE (2013a).

La situación es algo diferente en primaria. Los datos disponibles para los alumnos de educación de este nivel, comparados con los de otros países latinoamericanos, ubican a Uruguay entre los que presentan menor segregación sociocultural entre escuelas. Esta información se elaboró a partir de un índice socioeconómico que OREALC/UNESCO-LLECE (2009: 452-454) estimó para cada alumno de tercer y sexto grados, a partir de las respuestas brindadas por sus familias.⁹⁴

⁹⁴ Los resultados deben ser considerados con cautela en los casos de Argentina, Chile y Costa Rica, ya que sus tasas de respuesta al cuestionario a las familias (de donde surge la información presentada) no supera el 86% en ninguno de los casos. En el resto de los países la tasa de respuesta es superior a 90%.



Gráfico 5.6 Segregación sociocultural entre centros educativos de educación primaria. Países seleccionados (en%). 2006



Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE, 2008.

Consideraciones finales

Para que la segregación sociocultural no se constituya como un potencial factor de inequidad es posible diseñar políticas que promuevan la integración de alumnos pertenecientes a distintos sectores sociales en un mismo centro escolar. A pesar de que promover la integración sociocultural al interior de los centros de estudio “es uno de los desafíos más difíciles [...] es necesario plantearlo como un objetivo de las políticas, y destinar a él recursos para experimentar y estudiar opciones para avanzar” (Reimers, 2000: 35).

Una forma de estimular la formación de grupos heterogéneos consiste en ubicar los establecimientos en fronteras de barrios con diferente composición social o en grandes avenidas, aumentando de este modo las chances de que familias residentes en distintas zonas inscriban a sus hijos en esos centros (Kaztman y Retamoso, 2007). Es más viable implementar esto en educación media que en primaria, debido a la ya extendida oferta de escuelas, que hace inviable pensar en una reubicación. Mientras tanto, en educación media podría pensarse en la creación de nuevos centros teniendo en cuenta, al momento de definir su ubicación geográfica, la necesidad de interrumpir el proceso de segregación.

Además de políticas específicas orientadas a reducir la segregación sociocultural entre centros de estudio, el sistema educativo puede diseñar políticas que promuevan “que los hijos de los pobres y los no pobres desarrollen el capital social y cultural que les permita hacer comunidad: participar solidariamente y construir juntos un futuro compartido” (Reimers, 2000: 40).



Para ello, Reimers señala la importancia de que las políticas se orienten por los propósitos del sistema educativo:

La claridad de propósitos permite alinear los distintos procesos que constituyen la educación formal escolar: el currículo, los materiales de instrucción, las formas de organización del sistema educativo, las formas de educar y apoyar el desarrollo profesional de los profesores, las formas de administrar las escuelas y el sistema educativo, las formas de evaluar y las formas en que los profesores facilitan el aprendizaje de los estudiantes, es decir, la instrucción y la pedagogía. Es el buen alineamiento entre estos diversos elementos de un sistema educativo, facilitado por propósitos claros y compartidos, el que permite sostener esfuerzos educativos de alta calidad (Reimers, 2000: 125).

La mejora en los logros educativos, sostenida en el tiempo y distribuida equitativamente entre todos los alumnos, contribuirá también, en el largo plazo, a revertir la percepción que tienen las familias acerca de diferencias en la calidad de la educación entre centros escolares públicos y privados e incluso dentro del sector público.

Del mismo modo podrían revisarse los diversos trayectos educativos que se ofrecen a los estudiantes al finalizar primaria, cuya composición sociocultural, como se vio anteriormente, evidencia diferentes grados de segregación entre ellos. Este es uno de los elementos que contribuyen a comprender por qué, a pesar de que en primaria existe una mayor asociación con la segregación territorial, en educación media se observa una mayor segregación sociocultural.

El sistema educativo no puede por sí solo revertir estos problemas. Los procesos de segregación residencial reseñados al inicio del capítulo dan cuenta de que el problema trasciende a la educación, pero al mismo tiempo la involucra, en la medida que el sistema se ve afectado y termina segmentándose. Quizás una de las estrategias a las que se puede recurrir es la de garantizar que las diferentes ofertas —que pueden determinar diferentes trayectos educativos— no sean percibidas con diferentes niveles de calidad, de modo que las decisiones familiares sobre la elección de unas u otras ofertas no impliquen mayores niveles de segregación.

Otro mecanismo que es posible utilizar para que las diferentes ofertas no continúen segregando es que, independientemente del trayecto elegido y del origen social, se garantice que todos los alumnos logren los perfiles de egreso establecidos en el currículo nacional para cada nivel. Como se verá en el capítulo 8 de este informe, el establecimiento de un marco curricular que defina perfiles de egreso para cada nivel puede officar como una herramienta que contribuya a disminuir los niveles de desigualdad en los resultados educativos.





Capítulo 6. Acceso, trayectorias y culminación de niveles

Según fue presentado en el capítulo 2, la educación se propone lograr ciertos fines. A través de la educación la sociedad busca incorporar a los niños y jóvenes en la cultura, en la vida social, en los saberes acumulados por la humanidad y en el mundo del trabajo. Al mismo tiempo, se propone contribuir al desarrollo de las capacidades de los sujetos, incluyendo elegir y tomar decisiones, asumir valores, concebir y llevar adelante proyectos personales y desarrollar habilidades para desempeñarse en varios campos de actividad. Esta intencionalidad se concreta de maneras muy diversas y, en el caso de la educación escolarizada, aparece expresada formalmente en los grandes fines estipulados por la ley, en los currículos y en las expectativas y demandas que la sociedad tiene hacia el sistema educativo.

Los resultados del sistema educativo formal se pueden clasificar en dos grandes tipos. El primero consiste en la finalización de los diferentes niveles educativos por parte de todos los niños y jóvenes. Se espera que todos se matriculen en el sistema educativo, asistan regularmente a clases, realicen las actividades programadas y completen la educación inicial, primaria, media básica y media superior. De acuerdo con la ley vigente, esto, además de un derecho, es una obligación. El segundo consiste en la incorporación de los saberes, capacidades y actitudes que son considerados como constitutivos del derecho a la educación. Este segundo tipo de resultados incluye una amplia gama de propósitos formativos, que pueden a su vez ser organizados en tres grandes categorías: los vinculados a la formación ciudadana y al conocimiento y ejercicio de los derechos humanos; los relacionados con el desarrollo personal y socioemocional; y un conjunto de saberes relevantes que habilite a los sujetos a participar en distintos ámbitos de la vida social.

Este capítulo se centra en la finalización de los niveles educativos, los factores que inciden en este resultado y las desigualdades que al respecto existen entre los grupos sociales. Para mejorar la comprensión sobre los logros de finalización es necesario conocer las trayectorias, en tanto lo primero es consecuencia de un proceso que los estudiantes realizan durante su participación en el sistema educativo.

Mientras que el país cuenta con información acerca de los niveles de acceso (matriculación) y egreso (culminación de los niveles obligatorios) de la población, aún sabemos poco acerca de las trayectorias de los alumnos durante su participación en el sistema educativo. El pasaje por los diferentes niveles del sistema es un paso necesario en la trayectoria del estudiante. Sin embargo, no siempre las trayectorias estudiantiles se dan de la misma forma, ni en el mismo tiempo. Existen realidades diversas, producto de que los estudiantes se van rezagando en ese continuo educativo —debido a experiencias de repetición o por salidas transitorias del sistema— o de cambios que el propio estudiante realiza en sus opciones de estudio:

La atención se ha centrado preferentemente en la relación de los jóvenes con el sistema educativo en los dos estados extremos de un proceso cuyos componentes intermedios han sido comparativamente poco explorados. Sabemos, por una parte, que la totalidad de los niños acceden a la escuela primaria y que en su mayoría progresan hasta el nivel siguiente; también que la culminación del ciclo básico y, todavía más, del bachillerato, constituyen destinos relativamente improbables para una proporción importante de ellos. Sin embargo, los eslabones intermedios que operan en esta cadena [...] escapan en su mayoría a nuestra comprensión (Cardozo, 2010: 67).

Es razonable que en un país que se ha propuesto como meta universalizar catorce años de escolarización y que, como se verá a lo largo de este capítulo, se encuentra lejos de haberlo alcanzado, el acceso y el egreso constituyan dos de los principales motivos de preocupación.

Una de las formas de avanzar en la identificación de las causas que impiden que todos los estudiantes culminen los niveles obligatorios y logren los resultados esperados en su pasaje por el sistema es conocer los tipos de trayectorias que desarrollan los alumnos.

El análisis de las trayectorias aporta a la evaluación de eficiencia, centrada en determinar en qué medida los trayectos reales se distancian de los teóricos.⁹⁵ Que los niños ingresen con una edad determinada al primer grado del primer nivel obligatorio, avancen a razón de un grado por año, asistan regularmente y abandonen el sistema educativo una vez culminado el último grado del último nivel obligatorio constituyen las principales metas de proceso de la educación formal.⁹⁶ El sistema educativo será tanto más eficiente cuanto más se aproximen las trayectorias reales de los alumnos a las teóricas.

Por su parte, el seguimiento de los trayectos aporta insumos para la evaluación de la eficacia del sistema educativo. Si pueden identificarse trayectorias tipo y eventualmente encontrarse relaciones entre estas y los logros académicos alcanzados, se avanza hacia la explicación de la obtención diferencial de los beneficios de la educación.

Las trayectorias educativas involucran un conjunto de eventos que pueden identificarse en los estudiantes entre el ingreso y el egreso. Si bien en el país se han realizado esfuerzos por identificar y cuantificar estos eventos, su análisis independiente no permite reconstruir trayectorias. Se vuelve necesario considerarlos como “eslabones encadenados temporal y, tal vez también causalmente, en historias escolares” (Cardozo, 2010: 67).⁹⁷ Aunque en los últimos años se ha avanzado significativamente en la mejora de los sistemas de registro que permiten el seguimiento a nivel de alumno, aún no es posible reconstruir trayectorias reales. Teniendo en cuenta esta restricción, en este capítulo se analizan de forma agregada eventos de riesgo, con énfasis en el cambio de nivel (tránsito educativo). Es importante aclarar que la referencia a eventos de riesgo que cada nivel habilita no debe entenderse necesariamente como una falla del sistema educativo en cuanto a su programación. Por el contrario, estos se asocian

⁹⁵ “El sistema educativo define, a través de su organización [...] lo que llamamos trayectorias escolares teóricas. Las trayectorias teóricas expresan itinerarios en el sistema que siguen la progresión lineal prevista por este en los tiempos marcados por una periodización estándar. Tres rasgos del sistema educativo son especialmente relevantes para la estructuración de las trayectorias teóricas: la organización del sistema por niveles; la gradualidad del currículum; la anualización de los grados de instrucción” (Terigi, 2007: 2).

⁹⁶ “El objetivo político ideal es que el 100% de los niños en edad de ingresar al sistema educativo lo hagan y que permanezcan en él hasta culminarlo y, preferentemente, sin atrasarse en sus estudios” (Guadalupe, 2002: 10).

⁹⁷ En otras palabras, que las unidades de análisis no sean los eventos sino los alumnos, que experimentan combinaciones particulares de eventos: “El evento es un acontecimiento puntual de la vida de las personas, que puede ser tanto voluntario como involuntario. En los estudios sobre transición (o ‘sobre-vivencia’) son objeto de interés aquellos eventos cuya realización implica un ‘cambio’ en la condición demográfica, sanitaria o en el status social. [...] El estudio de los eventos suele estar asociado al estudio de trayectorias en la medida en que haber experimentado cierto tipo de eventos modifica la probabilidad de experimentar otros eventos. Subyace aquí la idea de que los eventos educativos conforman combinaciones o secuencias que terminan por generar ciertos logros o fracasos académicos finales, tales como la acreditación o la desafiliación” (Fernández, 2009: 359-360).



a cambios en la estructura curricular que procuran adaptarse a cambios de los estudiantes.⁹⁸ Los niveles de desarrollo psicocognitivo de los niños y adolescentes en las edades teóricas para cada etapa del trayecto en el sistema educativo deben ser contemplados en la progresión de los currículos. Lo que se afirma es que esos cambios pueden llegar a tener, en algunos casos, efectos no deseados.

El foco en el tránsito entre niveles se justifica, en primer lugar, porque los eventos de riesgo se incrementan conforme se avanza en el sistema educativo, sin una articulación fluida entre los distintos niveles. En inicial no existen eventos que afecten la trayectoria teórica, ya que la no matriculación en un año no inhabilita al niño a matricularse en el siguiente. Lo mismo sucede con las inasistencias: con independencia del número de veces que un niño matriculado en inicial 4 años no haya asistido en el año lectivo, podrá inscribirse el año siguiente en inicial 5 años. No obstante, la no matriculación y la baja asistencia en inicial serán consideradas para dar cuenta del momento en que los niños ingresan efectivamente al sistema educativo y con qué intensidad lo hacen. En primaria se suman a la posibilidad de no matriculación y baja asistencia, la matriculación en una edad superior a la teórica y la repetición. En este caso se produce directamente un desfase de la trayectoria teórica. En educación media básica se suma a los cuatro anteriores el fallo condicional, que implica que el estudiante deba cursar un grado debiendo exámenes de un grado anterior. Esto, más allá de posibilitarle continuar avanzando en sus estudios, le implica una carga extra a las obligaciones del año en curso.

En segundo lugar, porque los posibles eventos de riesgo se concentran al inicio de cada nivel. Por ejemplo, la repetición es alta en el primer grado de primaria, va descendiendo progresivamente en ese nivel y vuelve a aumentar significativamente en el primer grado de media.

El abordaje de la cobertura, el acceso y la ocurrencia de los eventos mencionados para cada nivel educativo se realiza utilizando como fuentes de información la encuesta continua de hogares (ECH) 2012-2013 del Instituto Nacional de Estadística (INE), el Monitor Educativo de Primaria que realizan la División de Investigación, Evaluación y Estadística (DIEE) del CODICEN y el Departamento de Estadística Educativa (DEE) del CEIP y los registros administrativos de los departamentos de estadística de los subsistemas.

Educación inicial

La estimulación temprana produce beneficios en los niños, tanto en el presente (desarrollo emocional y cognitivo) como en el futuro (aumento de las posibilidades de integración y aprovechamiento de la educación primaria). El proceso de expansión de la educación inicial en las edades de 4 y 5 años tuvo un fuerte impulso sobre mediados de la década de 1990 y siguió constituyendo una preocupación central de las autoridades educativas, al punto de quedar plasmada legalmente su obligatoriedad.⁹⁹

Si bien la educación inicial se orienta a los niños de 3 a 5 años, en este apartado se analizarán mayormente los niveles 4 y 5, debido a su carácter obligatorio. Considerando las distintas ofertas educativas para niños de 4 y 5 años de edad, las tasas brutas de matriculación en 2013 se ubican en torno al 100%.¹⁰⁰

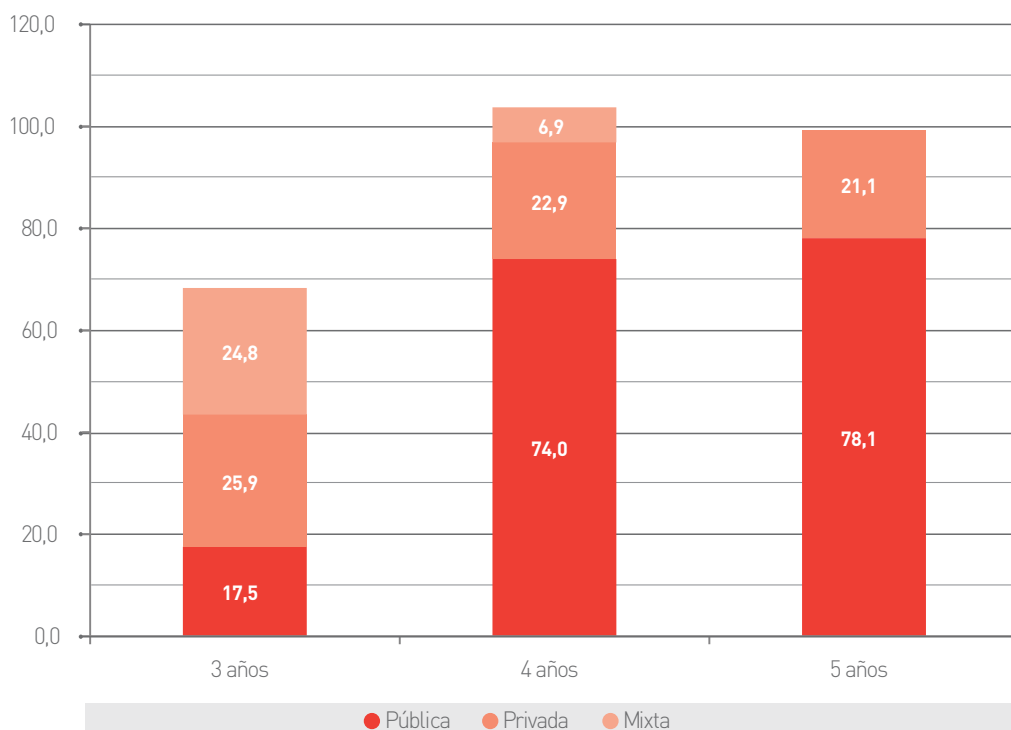
⁹⁸ Por ejemplo, que la no aprobación del grado pueda producirse recién en primaria, no en inicial, o que la posibilidad de rendir voluntariamente exámenes en condición de libres se habilite en el segundo ciclo de enseñanza media, no en el ciclo básico (a menos que no se haya aprobado la materia al finalizar el año lectivo ni en los dos períodos de exámenes posteriores).

⁹⁹ La obligatoriedad del nivel 5 se encuentra vigente desde el año 1998 (ley n° 17.015) y la del nivel 4 desde 2009 (de acuerdo a lo decretado en la ley n° 18.154 de 2007).

¹⁰⁰ Para el cálculo del indicador se considera en el denominador la estimación de personas en edad teórica para cursar determinado grado (en este caso 4 y 5 años) y en el numerador al total de matriculados en cada año. La presencia de algunos niños matriculados con edades inferiores o superiores al tramo considerado y la existencia de doble matriculación en algunos casos determinan que las tasas puedan superar, como en este caso, el 100%.



Gráfico 6.1 Tasas brutas de matriculación (1) en educación inicial por edad, según tipo de oferta. 2013



Fuente: Anuario Estadístico de Educación del MEC, Observatorio de la Educación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN, Sistema de Información para la Infancia del INAU, y proyecciones de población al 30 de junio de 2013 del INE.

(1) Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza (UNESCO, 2009).

La asistencia reportada en la encuesta continua de hogares muestra que la cobertura de inicial (niveles 4 y 5) ha aumentado progresivamente.¹⁰¹ En ocho años se produjo un incremento de 10 puntos porcentuales, tanto en el sistema público como el privado.

Cuadro 6.1 Tasas netas de asistencia (1) a educación inicial, niveles 4 y 5 años, por año. 2006 – 2013

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tasa neta de asistencia	82,6	84,6	87,1	88,8	88,4	88,5	90,8	92,4

Fuente: Observatorio de la Educación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN

(1) Número de alumnos del grupo de edad correspondiente teóricamente a un nivel de educación dado, expresado en porcentaje de la población total de ese grupo de edad (UNESCO, 2009).

Si se consideran exclusivamente las escuelas públicas del CEIP y los centros privados bajo su órbita,¹⁰² se observa que entre 2005 y 2012 se produjo un incremento de ocho puntos porcentuales (81% en 2005, 88% en 2012) en las tasas brutas de matriculación. El principal aporte al aumento de la tasa bruta global en inicial es la matriculación en 4 años, que pasa en el período considerado del 72% al 84%. Mientras tanto, en 5 años las tasas anuales se ubican en torno al 90%.

¹⁰¹ La cobertura se mide a través de la tasa neta de asistencia, que es el porcentaje de población de 4 y 5 años que asisten a educación inicial.

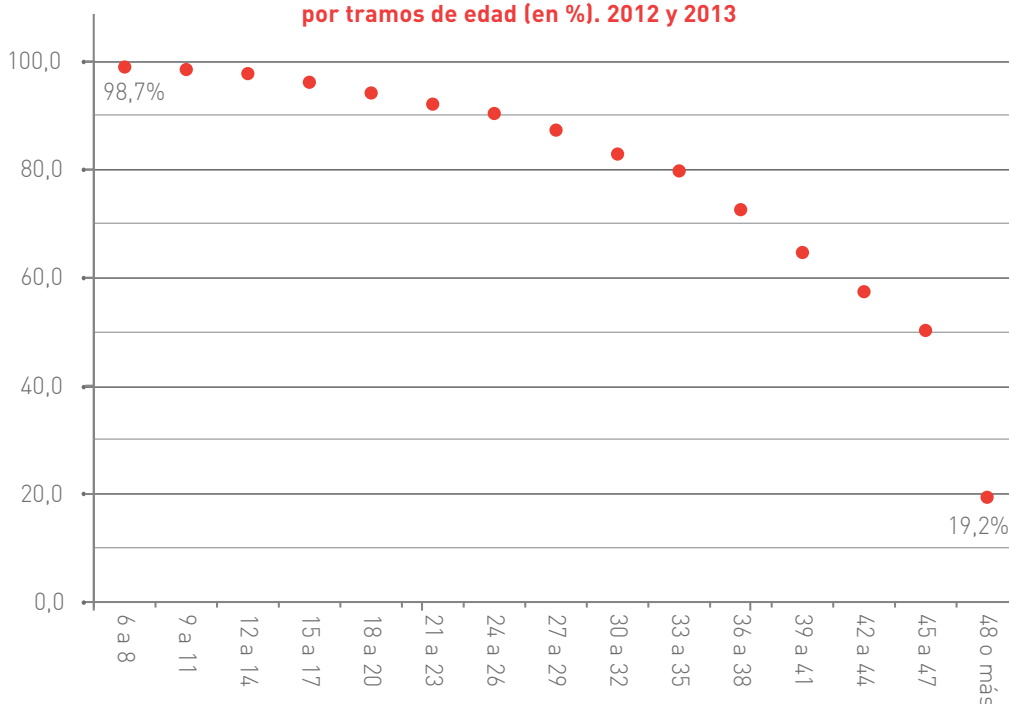
¹⁰² Existen también centros privados de educación inicial que se encuentran en la órbita del MEC. En 2013 concentraban el 31,8% de la matrícula privada de 4 y 5 años.



La participación del sistema privado (órbita ANEP) ha aumentado sistemáticamente durante el período. Si bien en todos los años es considerablemente más alta la matrícula pública, la relación público/privado pasó de 5,4 en 2005 a 4,4 en 2013.

El progresivo aumento de la cobertura en educación inicial se confirma al utilizar como fuente de información la encuesta continua de hogares. La declaración de asistencia anterior a inicial para niños de 6 a 8 años alcanza el 98,7%. A partir de este tramo se constata una leve pero constante disminución.¹⁰³

Gráfico 6.2 Asistencia anterior a educación inicial (3 a 5 años) por tramos de edad (en %). 2012 y 2013



Fuente: ECH 2012-2013 del INE.

No obstante, el hecho de declarar en la encuesta continua de hogares que los niños asisten al nivel inicial no implica necesariamente que lo hagan regularmente. Al preguntarse sobre si los niños de 4 y 5 años matriculados habían asistido en la semana anterior todos los días a clase se obtienen respuestas afirmativas en el 70,7% de los casos.¹⁰⁴

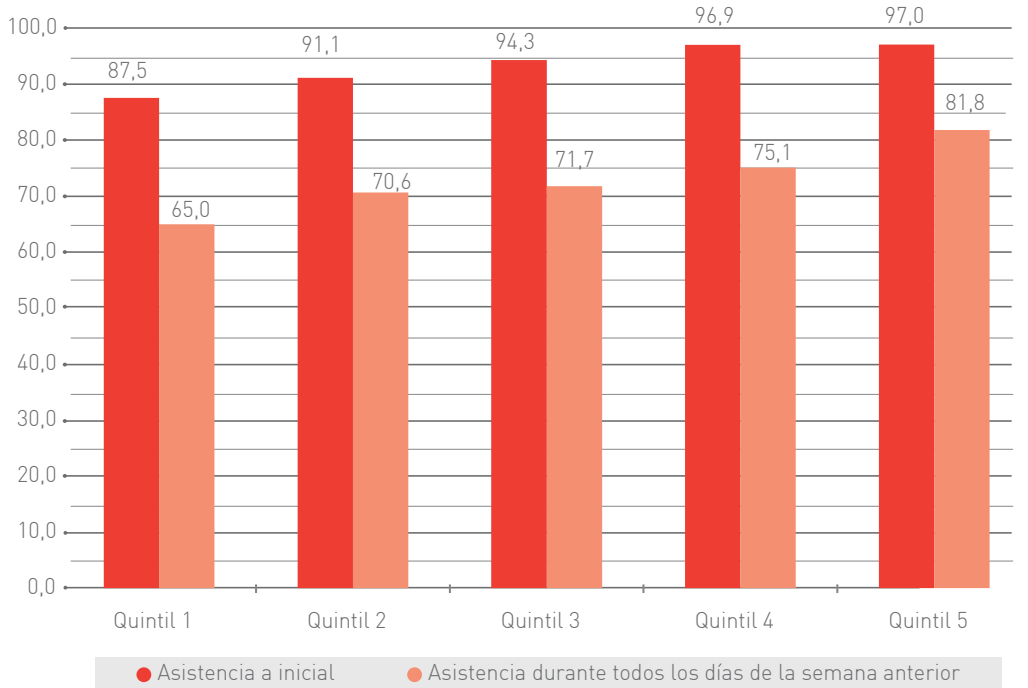
Al desagregar la información por quintiles de ingreso de los hogares se observa una diferencia de 9,5 puntos porcentuales en la declaración de matriculación (87,5% en el primer quintil de ingresos frente a 97% en el quinto), y una diferencia de 16,8 puntos respecto a la declaración de asistencia todos los días de la semana anterior entre los matriculados.

¹⁰³ En la encuesta continua de hogares se pregunta por asistencia actual o anterior a educación inicial, sin distinguir entre grados. Si, por ejemplo, un individuo asistió a nivel 5 de inicial pero no lo hizo a nivel 4 figurará como habiendo asistido.

¹⁰⁴ En la encuesta continua de hogares se pregunta por inasistencia al menos un día durante la semana anterior. El porcentaje que se presenta corresponde a las respuestas negativas a esa pregunta. Si la inasistencia fue por vacaciones no se considera como tal.



Gráfico 6.3 Asistencia actual (1) a educación inicial (4 y 5 años) y asistencia durante todos los días de la semana anterior a la aplicación de la encuesta (2), por quintiles de ingreso de los hogares (3) (en %). 2012 y 2013



Fuente: ECH 2012-2013 del INE.

(1) Es la declaración de que el niño se encuentra matriculado en educación inicial (asiste actualmente).

(2) Es la declaración de no haber dejado de asistir ningún día durante la semana anterior a la aplicación de la encuesta. Se excluyen los casos de inasistencia por vacaciones.

(3) Los ingresos per cápita con valor locativo de los hogares fueron deflactados a enero de 2012. Se construyeron quintiles de ingresos imputando los empates al primero de los dos quintiles donde se producen.

Si se consideran los registros de asistencia anual del CEIP se confirma lo anterior. Solo el 62% de los niños matriculados en 2012 en 4 años de inicial en escuelas públicas tuvieron asistencia suficiente (más de 140 días en todo el año lectivo).

Si bien los niveles de asistencia suficiente son mayores en nivel 5, una proporción importante de los alumnos no alcanza tal condición. Durante el año 2012 casi un tercio de los matriculados en jardines y escuelas públicas no tuvo asistencia suficiente.

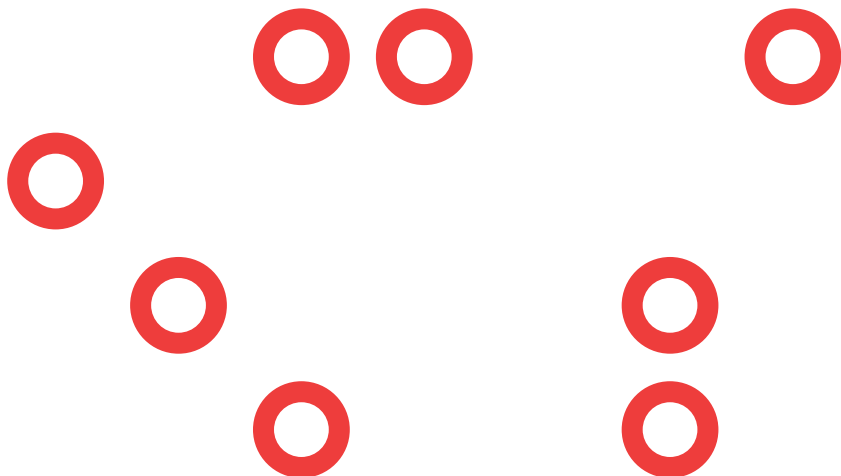
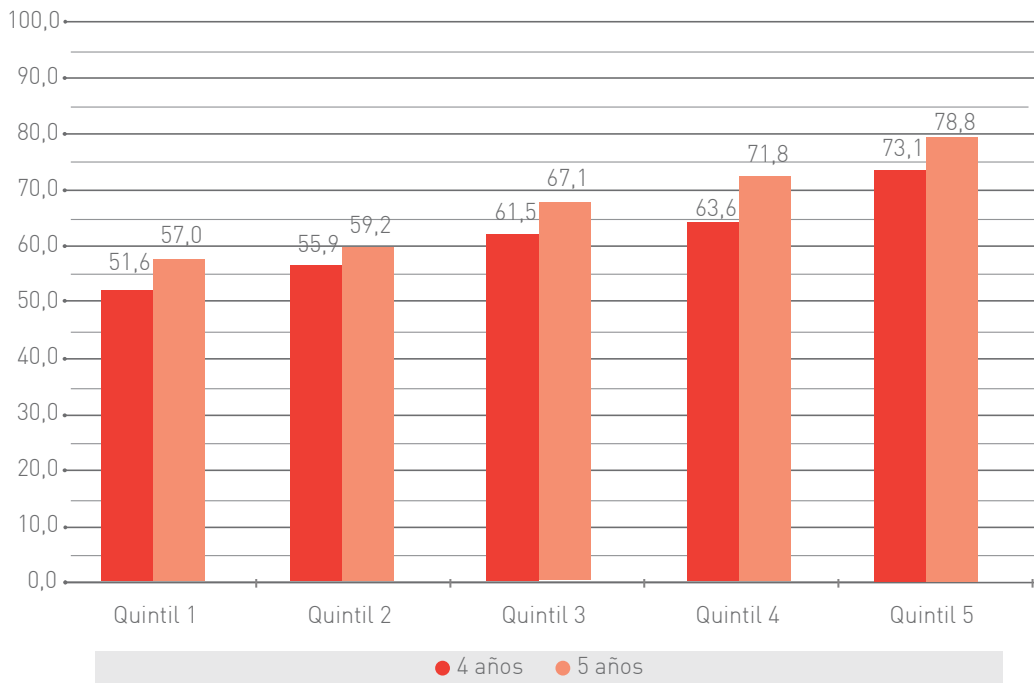


Gráfico 6.4 Asistencia suficiente en educación inicial urbana (1) (órbita ANEP) según grado y contexto socioeconómico y cultural de la escuela en quintiles (en %). 2012



Fuente: Base de datos del Monitor Educativo de Primaria de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.
(1) Más de 140 días del año lectivo.

La desagregación de la asistencia suficiente por nivel socioeconómico y sociocultural de las escuelas (ANEP, 2012a) muestra la misma tendencia que se constata al utilizar los datos de la encuesta continua de hogares. Mientras que en el quintil 1 (contexto más desfavorable) la asistencia suficiente no alcanza el 60% de los casos, en el quintil 5 (contexto más favorable) se encuentra por encima del 70%.

Por tanto, el aumento progresivo de la cobertura en inicial contrasta con las dificultades del sistema educativo para asegurar una asistencia regular. Si bien, como se indicó al inicio del capítulo, este evento no constituye un riesgo para el logro de las trayectorias teóricas, ya que el pasaje de grado no se encuentra condicionado al número de asistencias, cabe cuestionarse si los niños que presentan altos niveles de inasistencias han iniciado efectivamente su trayectoria educativa más allá de encontrarse matriculados. Desde la educación inicial se deben potenciar y desarrollar al máximo todas las cualidades del niño y dotarlo de las competencias, destrezas, habilidades, hábitos y actitudes que faciliten su posterior incorporación a la educación primaria.

Cuando los niños transitan de inicial al primer año de primaria experimentan cambios muy importantes que si no son acompañados correctamente pueden repercutir en su rendimiento en primero y en toda su trayectoria educativa. Estos cambios se dan en el espacio en que desarrollan su jornada, en la distribución del tiempo, en la metodología de trabajo, en sus rutinas, en la responsabilidad para enfrentar las tareas, en el vínculo con el maestro y en el pasaje de una enseñanza mayoritariamente oral a una basada en la lecto-escritura.



Educación primaria

En 2013 se encontraban matriculados en educación primaria común casi 315.000 niños.¹⁰⁵ Las tasas brutas de matriculación superan el 100% prácticamente en todos los grados debido a que, por efecto de la repetición, se encuentran inscriptos niños con edades superiores a las teóricas para cada grado.

Cuadro 6.2 Tasas brutas de matriculación (1) en educación primaria por año, según grado. 2005 – 2013

Grado	Año								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primero	115,6	116,8	117,3	119,2	120,0	118,0	116,7	112,4	113,4
Segundo	112,2	109,2	109,1	109,3	112,5	113,7	111,8	110,1	105,8
Tercero	111,4	108,9	106,2	106,6	107,1	109,8	110,8	109,7	108,0
Cuarto	107,9	109,0	106,3	104,7	105,4	105,6	108,5	109,6	108,8
Quinto	102,4	105,5	106,4	104,3	103,4	103,9	104,1	107,0	108,3
Sexto	97,2	99,5	102,5	103,8	102,7	102,0	102,5	103,0	105,7
Total	107,8	108,1	107,9	107,8	108,3	108,6	108,9	108,5	108,3

Fuente: Observatorio de la Educación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y proyecciones de población al 30 de junio de 2013 del INE.

(1) Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza (UNESCO, 2009).

Los principales eventos que afectan el logro de las trayectorias teóricas en educación primaria son las inasistencias y la repetición. El segundo es muchas veces consecuencia del primero, no solo porque reglamentariamente un alto número de inasistencias constituye una causal de repetición, sino porque, aun no llegando a esa situación, la baja participación durante el dictado de las clases reduce las posibilidades de los alumnos de alcanzar un rendimiento que les habilite a pasar de grado.

Acerca de la intensidad de la asistencia en educación primaria pública, es importante resaltar dos hechos. En primer lugar, que conforme aumenta el grado escolar se observa un leve pero sistemático aumento del porcentaje de niños con asistencia suficiente, pasando del 88,6% en primer grado al 94,6% en sexto. En segundo término, que la tendencia en la última década, al menos para el primer grado, no ha variado significativamente.



¹⁰⁵ A este número de matriculados deben sumarse 10.023 niños en educación especial pública o privada, que representan el 3% de la matrícula total de primaria.

Cuadro 6.3 Asistencia suficiente en educación primaria común pública (1) por grado (en %). 2012

Grado	Asistencia suficiente
Primero	88,6
Segundo	91,5
Tercero	92,7
Cuarto	93,1
Quinto	93,6
Sexto	94,6

Fuente: Monitor Educativo de Primaria de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.
(1) Más de 140 días durante el año lectivo.

Cuadro 6.4 Distribución de alumnos en primer grado de primaria común pública, por año lectivo, según nivel de asistencia (1) (en %). 2002 – 2013

Nivel de asistencia	Año											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Abandono intermitente	1,8	1,8	1,7	1,4	1,4	2,2	1,4	2	1,7	1,5	1,5	0,9
Asistencia insuficiente	10,8	9,4	11,3	11	8,7	12	10,3	15	10,8	9,2	10,1	12,4
Asistencia suficiente	87,4	88,8	87	87,6	89,9	85,8	88,3	83	87,5	89,3	88,5	86,7
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Portal Monitor Educativo de Primaria de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.
(1) Abandono intermitente: menos de 70 días de asistencia durante el año lectivo; asistencia insuficiente: entre 70 y 140 días durante el año lectivo; asistencia suficiente: más de 140 días durante el año lectivo.

Adicionalmente, tal como se vio en el caso de educación inicial, se constatan diferencias importantes en la asistencia según el contexto sociocultural de las escuelas (ANEP, 2012a). Mientras que en las de contexto menos favorable la asistencia suficiente desciende al 79,3%, en las de contexto más favorable asciende al 93,1%. De modo que casi 2 de cada 10 niños en el primer grado de primaria que están matriculados en escuelas públicas de contextos desfavorables no alcanzaron en 2013 niveles de asistencia razonables.



Cuadro 6.5 Alumnos en primer grado de primaria común urbana pública con asistencia suficiente, según contexto sociocultural de la escuela en quintiles (en %). 2013

Quintil	Asistencia suficiente
1	79,3
2	81,8
3	86,7
4	88,9
5	93,2

Fuente: Portal Monitor Educativo de Primaria de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.

La repetición, que, como se mencionó, constituye otro de los eventos clave que deben ser considerados para evaluar las trayectorias educativas, disminuye a medida que aumenta el grado escolar. Así, mientras que en 2013 el 13,4% de los niños repitió el primer grado, en sexto lo hizo el 1,4% de los matriculados. En cuanto a la evolución de la repetición en el tiempo, en todos los grados se observa una disminución de la proporción de niños que no logran promover al grado siguiente. Entre 2002 y 2013 se verificó una reducción de más de 6 puntos porcentuales en la repetición de primer grado de escuelas públicas comunes.¹⁰⁶

Cuadro 6.6 Evolución de la repetición en educación primaria pública por año, según grado (en %). 2002 – 2013

Grado	Año											
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primero	20,1	17,9	16,9	16,1	16,5	16,8	13,8	13,9	13,9	14,1	13,7	13,4
Segundo	12,8	11,1	11,1	10,7	10,1	9,6	7,9	8,5	8,2	7,9	7,1	7,2
Tercero	9,3	8,3	7,8	7,6	7,7	7,2	5,6	5,9	5,5	5,5	4,9	4,6
Cuarto	7,5	6,6	6,1	5,9	5,9	5,8	4,4	4,4	4,3	4,2	3,8	3,4
Quinto	5,9	5	4,8	4,6	4,5	4,6	3,6	3,4	3,4	3,1	2,8	2,5
Sexto	2,7	2,5	2,3	2,2	2,1	2,1	1,7	1,8	1,8	1,6	1,5	1,4
Total	10,3	9,1	8,6	8,1	7,9	7,7	6,2	6,3	6,2	6,1	5,6	5,4

Fuente: Portal Monitor Educativo de Primaria de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.

Las diferencias en los porcentajes de repetición según el contexto sociocultural de las escuelas públicas resultan importantes. En las de contexto más desfavorable el porcentaje de repetidores en primer grado fue más del doble que en las de contexto más favorable (21,1% frente a 7,2%) al finalizar el año lectivo 2013. A su vez, existen diferencias importantes entre el sistema público y el privado. En este último, para el mismo año y grado la repetición fue de 2,6%.

¹⁰⁶ Esta disminución se ha dado de forma sostenida en el tiempo, producto, en parte, de una reconceptualización de la repetición como estrategia válida para el aprendizaje.



Cuadro 6.7 Alumnos repetidores en primer grado de primaria común urbana pública, según contexto socioeconómico y cultural de la escuela en quintiles (en %). 2013

Quintil	Repetidores
1	21,1
2	16,3
3	12,9
4	10,9
5	7,2
Total	13,7

Fuente: Portal Monitor Educativo de Primaria de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN.

La consecuencia directa de la repetición en términos de trayectoria es el rezago, entendido como la situación de atraso en el trayecto educativo de un estudiante con respecto a su generación. Entre 2012 y 2013 más del 10% de los alumnos de primer grado de primaria pública tenía edad superior a la teórica, mientras que en el sector privado esta situación alcanzó al 2% de los alumnos.¹⁰⁷

El tránsito de primaria a la educación media ha pasado a ser un tema de creciente preocupación en la agenda política nacional. Para aquellos alumnos que acumulan problemas de asistencia insuficiente y situaciones de repetición resulta especialmente complejo. El problema en términos de tránsito entre niveles no se vincula a la no inscripción en educación media, sino al ingreso a un nuevo formato educativo con condiciones muy heterogéneas en relación con el planteo institucional de la educación primaria.

Durante 2013, el INEEd realizó, como ya fue mencionado, un estudio sobre las prácticas de evaluación en el último grado de educación primaria y el primero de media.¹⁰⁸ Entre otras cosas, este trabajo, cuyos resultados serán expuestos con mayor detalle en el capítulo 9, identifica las voces de algunos maestros¹⁰⁹ que justifican la no repetición en sexto grado por lo frustrante que puede resultar para el estudiante y su familia y lo poco que le aportaría a los alumnos permanecer un año más en la escuela.

Este mismo estudio da cuenta de que desde la educación media algunos profesores critican a sus pares de primaria por promover en sexto grado a algunos estudiantes que no habrían adquirido los saberes mínimos necesarios para enfrentar el primer año de ciclo básico, manifestando la existencia de importantes problemas en lectura, escritura y operatoria. El ingreso de los estudiantes a educación media sin esos saberes básicos aumenta los riesgos de repetición y abandono.

La preparación que no adquieren los estudiantes en la escuela refiere tanto a conocimientos como a habilidades y hábitos de estudio. Entre los hábitos no adquiridos o "heredados" de la vida escolar, algunos profesores identifican la poca importancia otorgada a la asistencia a clases en primaria para alcanzar condición de promoción. En muchos casos los estudiantes ingresan a educación media con la experiencia de haber aprobado cursos a pesar de tener altos niveles

¹⁰⁷ Para el cálculo del rezago se restan siete años a la edad del estudiante (E) y al resultado el número de años aprobados (AA): (E-7)-AA. A esta cifra se le suma la estimación de estudiantes con fecha de nacimiento anterior al 30 de abril (ingresan con un año menos al teórico) y que fueron encuestados antes de su cumpleaños.

¹⁰⁸ "Evaluación y tránsito educativo. Estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay".

¹⁰⁹ Todas las referencias a opiniones de maestros, profesores y estudiantes que se presentan a continuación fueron tomadas del mencionado estudio.



de inasistencias, pero al ingresar a educación media se enfrentan a una realidad diferente. En ciclo básico no se tienen las mismas materias todos los días, por lo que una inasistencia implica perder contacto con materias durante varios días, lo cual tiene consecuencias importantes en el aprovechamiento de los cursos.

Más allá de las diferentes posturas que puedan existir respecto a la preparación que brinda la escuela con relación al siguiente nivel, parece estar claro que las marcadas diferencias en las características de un nivel y otro constituyen un obstáculo que el estudiante debe enfrentar.

Una de las principales dificultades es pasar de tener un único maestro a trece profesores que imparten distintas asignaturas, usualmente poco vinculadas entre sí. Este cambio no se refleja solamente en la forma en que se estructuran los conocimientos, también impacta en el vínculo alumno-docente. La multiplicación de espacios curriculares y la fragmentación del tiempo de trabajo en espacios de aproximadamente 45 minutos hacen que los alumnos estén menos tiempo con cada docente y que los docentes tengan más alumnos, hecho que limita las posibilidades de conocimiento y confianza mutua. El cambio implica la necesidad de aprender a organizarse para poder enfocarse en muchas materias, al tiempo que acentúa las dificultades para integrar conocimientos de diferentes áreas. Muchos estudiantes de educación media expresan que en primaria estaban acostumbrados a manejarse con pocos cuadernos, a llevar todos los cuadernos siempre, a que el maestro les diga lo que tienen que copiar, a que se les ponga nota por todo lo que hacen. Y repentinamente se encuentran con profesores diferentes, que tienen distintos criterios en cuanto a las pautas de estudio y la evaluación.

El vínculo entre la institución y las familias también se ve comprometido. Los maestros, en general, conocen a la familia del alumno, el contexto del que proviene, en muchos casos lo visitan y le brindan apoyo. Al pasar a educación media, en general la fluidez de este vínculo disminuye.¹¹⁰

Muchos estudiantes que inician la educación media concuerdan en que el cambio en el referente adulto presente en el aula es uno de los más relevantes en el pasaje desde la escuela. Se destaca el sentimiento positivo de los estudiantes frente al proceso de aprendizaje en función del vínculo afectivo que puedan establecer con el docente. En el mismo sentido, la valoración negativa o positiva que los alumnos hacen de las asignaturas no depende tanto de los conocimientos que se imparten, sino de las capacidades o habilidades de relacionamiento con que cuentan los docentes. La mayoría de las valoraciones positivas de las asignaturas se vinculan con competencias didácticas del docente.

Otra variable que incide en la dimensión relacional es el tamaño del centro. En los centros grandes existe una mayor probabilidad de que la relación entre el educador y el estudiante sea menos intensa.

En muchos casos los docentes manifiestan que existe un “divorcio” entre los subsistemas y reclaman mayor diálogo y articulación para permitir un tránsito más fluido de los alumnos. En términos generales, plantean la necesidad de articulación entre niveles, que permita que la forma de enseñar y evaluar, los hábitos priorizados, y el apoyo y acompañamiento al estudiante faciliten el pasaje de primaria a media, de manera de reducir los riesgos que de por sí este cambio de entorno institucional genera.

¹¹⁰ En educación media se intenta mantener la cercanía con el entorno familiar del estudiante a través de la figura de los adscriptos, aunque estos, además de no estar presentes en el aula, tienen que hacerse cargo de una cantidad de alumnos mayor.

Educación media básica

Un primer dato relevante en este nivel educativo es que la tasa bruta de matriculación en el primer grado de educación media básica en 2013 es mayor a la constatada para el último grado de educación primaria (136% frente a 106%). Como se indicó en el apartado anterior, tasas superiores al 100% son consecuencia de una alta matriculación de individuos en edad teórica para cursar un grado junto con otros que, ya sea por efecto del rezago o por no haber aprobado el primer grado de este nivel, tienen mayor edad.¹¹¹

Cuadro 6.8 Tasas brutas de matriculación (1) en educación media básica por año, según grado (2). 2006 – 2013

Grado	Año							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primero	110,0	111,4	122,3	121,6	120,9	125,4	126,7	129,7
Segundo	93,8	93,2	99,2	104,7	104,2	106,9	108,7	110,6
Tercero	92,2	90,0	91,6	95,9	98,9	103,0	104,0	107,7
Total	98,7	98,3	104,4	107,4	108,0	111,7	113,0	115,8

Fuente: Observatorio de la Educación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y proyecciones de población al 30 de junio de 2013 del INE (consulta agosto de 2014).

- (1) Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza (UNESCO, 2009).
- (2) Para el CETP no se cuenta con información por grado para el nivel. Se optó por distribuir la matrícula de todo el nivel en cada grado en la misma proporción que se distribuye en secundaria.

Al analizar la evolución de las tasas de matriculación a lo largo del tiempo, en todos los grados se observan incrementos. En el primer grado el aumento es de 19,7 puntos porcentuales entre 2006 y 2013, en el segundo de 16,8 y en el tercero de 15,5. Al comparar entre grados, para un mismo año, se aprecia un descenso de las tasas, lo que da cuenta del inicio temprano de la pérdida de cobertura, que se agudizará en los siguientes tres años de la educación media. La caída relativa¹¹² en 2013 entre el primer y el segundo grado es del 14,7%, mientras que para el mismo año, entre el segundo y el tercer grado alcanza el 2,6%.

Considerando exclusivamente al sector público, el porcentaje de no promoción¹¹³ es más alto en el CETP que en el CES, no obstante, se observa una caída relativa en la serie en ambos subsistemas. Si bien los datos sobre no promoción incluyen a los estudiantes que desertan, existe un salto muy grande entre la proporción que repite en el último grado de primaria (1,4% en 2013) y quienes no aprueban el primer grado de educación secundaria (33,3%).

¹¹¹ También pueden sumarse algunos alumnos que permanecieron al menos un año fuera del sistema educativo.

¹¹² La caída relativa se calcula restando a la tasa bruta de matriculación de un grado la del grado anterior y dividiendo el resultado por la última de las tasas. Así la pérdida para 2013 entre el primer y segundo grado de educación media es $(110,6 - 129,7) / 129,7 * 100 = -14,7$.

¹¹³ Los datos de no promoción incluyen a los estudiantes que desertaron. Se optó por descartar los datos de repetición debido a que el registro del CES incluye un porcentaje de desertores encubierto.



Cuadro 6.9 Evolución de la no promoción (1) en educación media básica pública (2) (3) por año, según grado (en %). 2006 – 2013

Grado	Año							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total educación media básica CES	29,6	28,9	29,4	31,4	31,8	33,0	32,1	30,7
Primero	33,6	31,7	32,9	34,1	34,9	35,3	34,9	33,3
Segundo	26,1	26,3	25,8	28,4	29,0	30,3	28,9	27,6
Tercero	28,1	27,7	28,3	31,1	30,9	33,1	31,9	30,7
Total educación media básica CETP		41,4	39,5	39,6	40,6	37,4	38,7	37,3

Fuente: Departamento de Estadística del CES y Departamento de Estadística del CETP.

(1) El porcentaje de no promoción incluye los datos de repetición y deserción en el CES y de repetición y desvinculación en el CETP.

(2) El CES incluye el total de liceos oficiales diurnos.

(3) En el CETP no se cuenta con información sobre no promoción por grado.

Mientras que en primaria la condición de promoción o repetición se conoce con certeza al finalizar los cursos del año lectivo, en media básica pueden verificarse diversas situaciones que afectarán el fallo final. Además de esas posibles condiciones, en ciclo básico existen dos figuras intermedias: la promoción parcial y el fallo condicional. La primera se configura cuando el estudiante no ha logrado calificación de suficiencia en hasta tres asignaturas. La segunda cuando el número de asignaturas insuficientes es de cuatro a seis, pero se considera además el número de inasistencias y en algunos casos el voto de los profesores.

Al finalizar el período de exámenes de diciembre en el año 2013, el 60,1% de los alumnos de primer grado de secundaria pública había alcanzado la promoción (total o parcial) mientras que el 24,9% había repetido (automáticamente o por no haber podido revertir un fallo condicional previo). La condición de promoción o repetición se resuelve mayoritariamente en diciembre. Solo 1 de cada 10 estudiantes debe esperar a los resultados de febrero para definir su situación de promoción o repetición al finalizar el grado. A su vez, más de la mitad de los que tienen fallo en suspenso logran la promoción en febrero.

Cuadro 6.10 Promociones y repeticiones en educación media básica pública por momento de producción del fallo, según grado (en %). 2013

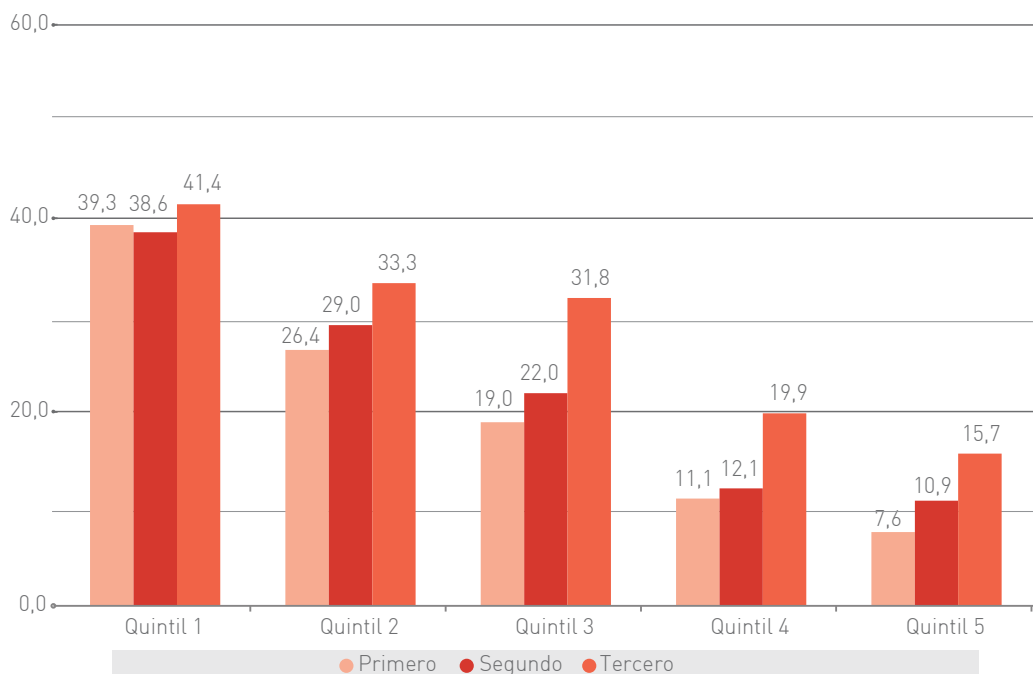
Grado	Promovidos			Repetidores			Desertores	Libres	Total
	Diciembre	Febrero	Sub total	Diciembre	Febrero	Sub total			
Primero	60,1	6,5	66,6	24,9	5,1	30,0	3,3	0,1	100,0
Segundo	64,3	7,8	72,1	19,3	5,6	25,0	2,7	0,2	100,0
Tercero	60,6	8,3	68,9	21,8	6,4	28,2	2,5	0,4	100,0

Fuente: Departamento de Estadística del CES.



La acumulación de repetición en educación primaria sumada a los altos niveles de no promoción en el primer grado de educación media básica (CES y CERP) determinan que una alta proporción de los matriculados tengan edades superiores a las teóricas para cada grado. De acuerdo con estimaciones realizadas a partir de los microdatos de la encuesta continua de hogares¹¹⁴ en primer grado de educación media básica al menos un tercio de los matriculados presenta extra edad.

Gráfico 6.5 Matriculados con extra edad (1) en educación media básica, por grado según quintiles de ingreso de los hogares (2) (en %). 2012 y 2013



Fuente: ECH 2012-2013 del INE.

(1) Para el cálculo del rezago se restan siete años a la edad del estudiante (E) y al resultado el número de años aprobados (AA): $[E-7]-AA$. A esta cifra se le suma la estimación de estudiantes con fecha de nacimiento anterior al 30 de abril (ingresan con un año menos al teórico) y que fueron encuestados antes de su cumpleaños.

(2) Los ingresos per cápita con valor locativo de los hogares fueron deflactados a enero de 2012. Se construyeron quintiles de ingresos imputando los empates al primero de los dos quintiles donde se producen.

El rezago en este nivel —como en primaria— varía sensiblemente según el nivel socio económico de los hogares. Mientras que el 39,3% de los alumnos matriculados en primer grado que pertenecen a hogares de menores ingresos (quintil 1) se encuentra rezagado, solo presenta esa condición el 7,6% de los matriculados en primer grado que pertenecen a los hogares de mayores ingresos (quintil 5).

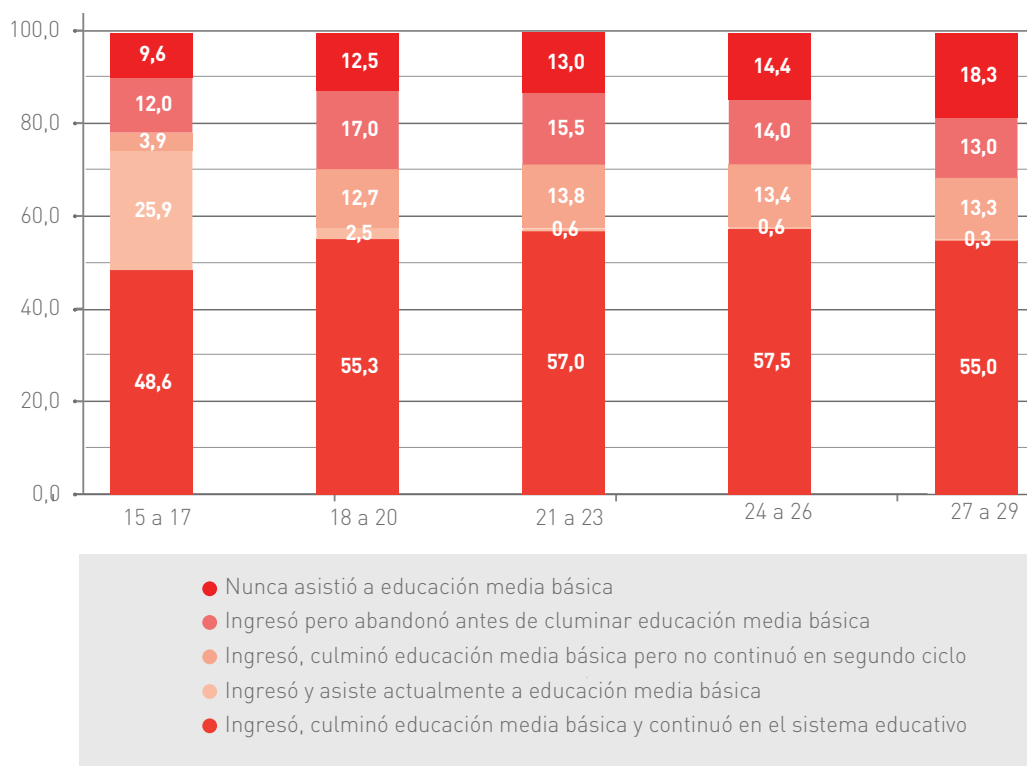
La estabilidad del rezago conforme avanzan los grados solo se verifica entre alumnos pertenecientes a los hogares de menores recursos. Esto solo puede deberse al abandono de estudiantes con extraedad antes de finalizar el primer grado o en los siguientes.

¹¹⁴ Debido a la importante desagregación que debe realizarse para llegar a los resultados que se presentan en el gráfico siguiente, las estimaciones tienen márgenes importantes de error. Por lo tanto, deben tomarse como cifras aproximadas.



Para conocer la magnitud de la pérdida de cobertura en educación media básica puede tomarse como referencia la población en tramos de edades superiores al teórico para el nivel y observar cuál es su situación educativa. En el siguiente gráfico se presenta esta información. En el primer tramo de edad considerado casi la mitad culminó educación media básica y al menos aprobó un año en educación media superior. Un 25,9% adicional se encontraba todavía asistiendo, la mayor parte con extra edad. Y un 3,9% culminó el ciclo pero abandonó el sistema educativo con posterioridad. Las tres situaciones acumulan el 78,4% de los casos; el restante 21,6% corresponde a jóvenes que o bien abandonaron el ciclo antes de finalizarlo o bien ni siquiera ingresaron. Al considerar los siguientes tramos de edad se observa que tanto la culminación del ciclo con aprobación de al menos un grado en el siguiente como la culminación del ciclo sin continuación de los estudios se mantienen prácticamente incambiables (en torno al 70% sumando ambas categorías).

Gráfico 6.6 Acceso, trayectoria y culminación de educación media básica según tramos de edad seleccionados (en %). 2012 y 2013



Fuente: ECH 2012-2013 del INE.

En la evolución de la culminación del nivel se observa que existe un leve pero sostenido aumento desde los 21 años de edad en adelante. Del mismo modo, se aprecia que a medida que aumenta la edad crece la probabilidad de culminar el nivel, posiblemente como resultado del conjunto de programas que se vienen desarrollando dirigidos a poblaciones en edades adultas que no lograron culminar en su momento.

Cuadro 6.11 Culminación de educación media básica por año (1) según tramos de edad seleccionados (en %). 2006 – 2013

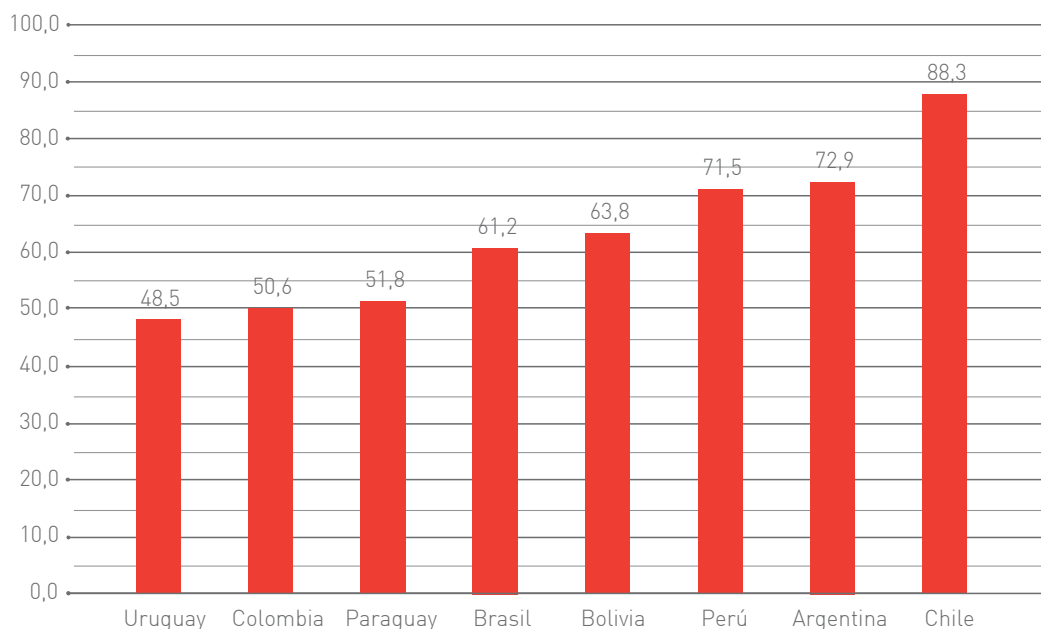
Edad (en tramos)	Año							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
15 a 17	52,0	51,2	52,3	52,2	50,2	51,3	51,9	53,3
18 a 20	67,4	68,5	68,7	68,0	66,8	68,3	69,7	68,1
21 a 23	67,3	68,2	69,1	68,9	69,9	72,3	72,2	71,5
24 a 29	63,9	64,6	63,1	65,2	64,3	70,6	71,5	69,9

Fuente: Observatorio de la Educación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN a partir de la ECH del INE.

(1) Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

A pesar de este leve aumento del porcentaje de culminación en algunos tramos de edad, la perspectiva a nivel comparado con países de la región continúa siendo preocupante. El siguiente gráfico muestra la proporción de jóvenes de entre 15 y 17 años que lograron culminar nueve años de educación —es decir, los que lo hicieron en las edades teóricas o con rezago leve— para Uruguay y algunos países de la región. De los considerados, Uruguay es el que presenta una menor proporción de completitud (48,5%) y Chile el que se encuentra en mejor situación (88,3%). Los mayores porcentajes de culminación se verifican en los dos países que establecieron la obligatoriedad de la educación media superior hace más tiempo: Chile en 2003 y Argentina en 2006 (Duro y Perazza, 2012).

Gráfico 6.7 Población de 15 a 17 años que aprobó nueve años de educación formal (1). Países seleccionados (en %). 2011



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo a partir de las Encuestas Continuas de Hogares o relevamientos similares de los países seleccionados.

(1) El valor para Uruguay es diferente al presentado en el cuadro anterior debido a que para garantizar la comparabilidad con los países de la región se siguieron metodologías diferentes.



El tránsito entre media básica y media superior implica cambios importantes, que en buena medida explican la pérdida de cobertura. En primer lugar, aunque desde 2008 media superior se establece como obligatoria, históricamente persiguió fines propedéuticos y se concibió como preparatoria para estudios superiores a los que no toda la población quiere o puede acceder. Aspectos vinculados al curso de vida de los jóvenes tienen fuerte incidencia en la decisión de continuar los estudios en este último nivel (muchos de ellos se insertan en el mercado de trabajo en este período o son padres).

La diversificación de la oferta educativa en educación media superior contrasta con la de ciclo básico. Esto significa que no existe una trayectoria única, sino que se multiplican las ya diversas trayectorias posibles del ciclo básico.¹¹⁵ Por otra parte, el régimen académico que establecen los programas de los cursos y los reglamentos de evaluación y pasaje de grado también cambia, por lo que en este ciclo nuevamente se presentan algunas discontinuidades.

Educación media superior

De acuerdo con los datos presentados en el apartado anterior, un tercio de los jóvenes de entre 16 y 18 años abandona la enseñanza obligatoria, habiendo o no culminado la educación media básica. A estos se sumarán algunos que aún permanecían cursando ese nivel con grados importantes de extraedad. En virtud de ello existe un considerable descenso en las tasas brutas de matriculación para este último ciclo, aunque sus valores siguen siendo altos por efecto de la extraedad en cada grado.¹¹⁶

Cuadro 6.12 Tasas brutas de matriculación (1) en educación media superior por año, según grado. 2006 – 2013

Grado	Año							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Cuarto	92,7	92,0	90,8	93,2	94,2	97,2	99,1	100,1
Quinto	102,9	97,9	95,1	95,8	96,6	97,9	100,9	101,5
Sexto	78,4	77,2	76,0	79,6	78,7	79,5	81,8	83,3
Total	91,4	89,0	87,3	89,6	89,9	91,6	94,0	95,0

Fuente: Observatorio de la Educación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN y proyecciones de población al 30 de junio de 2013 del INE.

(1) Número de alumnos matriculados en un determinado nivel de educación, independientemente de la edad, expresada en porcentaje de la población del grupo de edad teórica correspondiente a ese nivel de enseñanza (UNESCO, 2009).

Al igual que en educación media básica, las tasas brutas de matriculación en cuarto y en sexto se incrementaron entre 2006 y 2013. Además, se observa una diferencia importante entre las tasas de matriculación de cuarto y quinto en relación con las de sexto: la diferencia en las tasas de matriculación entre quinto y sexto grado es de 18,2%.

¹¹⁵ Las diversas modalidades de educación media básica y superior están descriptas en el capítulo 3.

¹¹⁶ Al igual que con la matrícula de educación media básica, no se cuenta para el CETP con información por grado para el nivel superior. También en este caso se optó por distribuir la matrícula de todo el nivel en cada grado, en la misma proporción que se distribuye en el segundo nivel de educación secundaria.

Aunque la información disponible sobre trayectorias es escasa, se han realizado algunos estudios como la encuesta en 2007 a estudiantes que participaron en las pruebas PISA de 2003.¹¹⁷ En el relevamiento se indagó sobre eventos educativos ocurridos durante el período.¹¹⁸ Una de las tipologías de trayectorias propuestas considera eventos como la no matriculación durante uno o más años lectivos y el abandono durante el año lectivo, existiendo matriculación al inicio. Los resultados muestran que combinaciones particulares de estos eventos se verificaron entre 2003 y 2007 en el 55% de los estudiantes relevados. Es decir que solo el 45% se matriculó y cursó durante todos los años lectivos, con independencia de haber aprobado o no cada grado (Cardozo, 2010).

En cuanto a la no promoción de aquellos que se matricularon en este nivel educativo del sector público, en el año 2012 es siete puntos porcentuales mayor en secundaria que en educación técnica. Si bien para esta última no se puede realizar el cálculo por grado, en el caso de secundaria se observa que la no promoción se incrementa marcadamente a medida que aumenta el grado, llegando incluso a que seis de cada diez de los matriculados en sexto no promueven en el año lectivo correspondiente.¹¹⁹

En esta última etapa de la educación obligatoria pueden producirse nuevos eventos que afectan las trayectorias. Entre otros, la posibilidad de recurrar asignaturas de grados anteriores y de cambiar de orientación.

Cuadro 6.13 No promoción (1) en educación media superior pública (2) (3) por grado (en %). 2013

Grado	No promoción
Total educación media superior del CES	43,2
Cuarto	34,0
Quinto	40,3
Sexto	55,4
Total media superior del CETP	36,6

Fuente: Monitor Liceal del CES y Departamento de Estadística del CETP.

(1) El porcentaje de no promoción incluye los datos de repetición y deserción en el CES y de repetición y desvinculación en el CETP.

(2) El CES incluye solo liceos diurnos con Reformulación 2006, que utilizan el sistema SECLI versión DOS.

(3) En el CETP no se cuenta con información sobre no promoción por grado.

En los años 2012 y 2013 27,7% de los jóvenes de entre 18 y 20 años había culminado el nivel. En los tramos siguientes este porcentaje aumenta poco más de 10 puntos, manteniéndose estable. Debe tenerse en cuenta, como para el caso de educación media básica, que entre los 18 y 20 años un porcentaje importante de jóvenes (18,3%) aún continúa asistiendo y que parte de ellos culminará el ciclo.

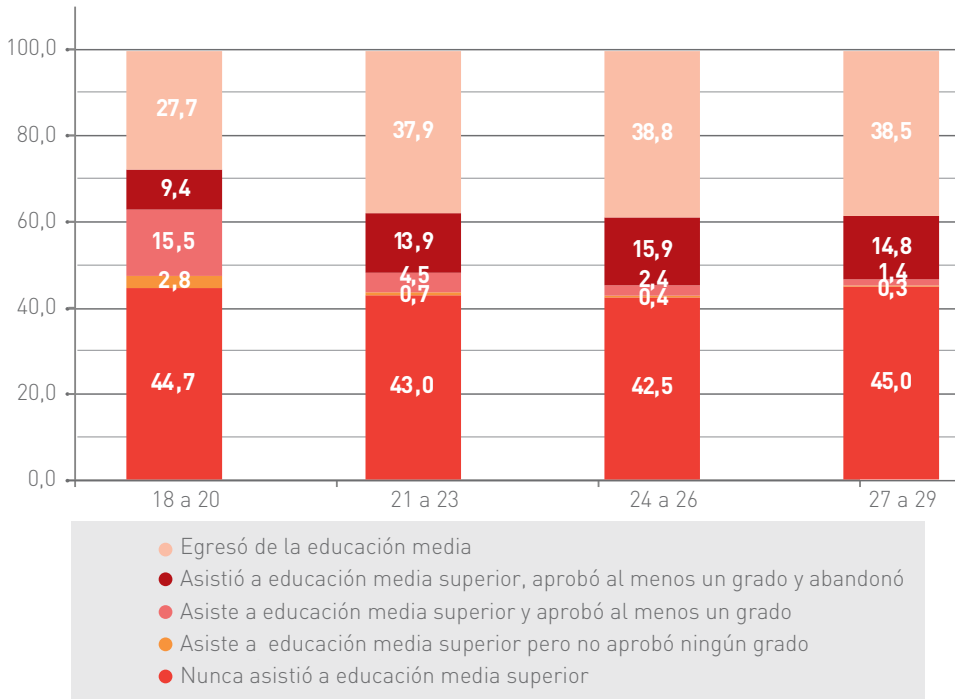
¹¹⁷ Proyecto *Trayectorias académicas y capitalización de conocimientos en el panel de alumnos de Uruguay evaluados por PISA 2003*. Universidad de la República – Ministerio de Educación y Cultura. El estudio fue llevado adelante por investigadores de la Universidad de la República (Boado y Fernández, 2010) y permitió identificar algunas trayectorias típicas (Boado y Fernández, 2010; Fernández, 2009; Cardozo, 2010) aunque solo para estudiantes que no habían abandonado el sistema antes de los 15 años. Los análisis se realizaron mayoritariamente sobre trayectorias en segundo ciclo de enseñanza media, debido a que casi todos los estudiantes tenían 19 años de edad al momento del relevamiento.

¹¹⁸ Las pruebas PISA se aplicaron en 2003 a alumnos con 15 años de edad, por lo que al realizarse el segundo relevamiento tenían 19 años.

¹¹⁹ Sin embargo, es necesario aclarar que mientras que en cuarto y quinto se puede promover con hasta tres materias previas, para egresar de sexto hay que haber salvado todas las materias.

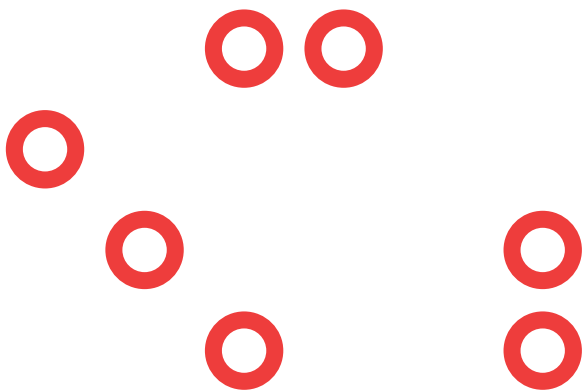


Gráfico 6.8 Acceso, trayectoria y culminación de educación media superior según tramos de edad seleccionados (en %). 2012 y 2013



Fuente: ECH 2012-2013 del INE.

Al comparar los porcentajes de egreso en 2006 y 2013 se observa un crecimiento de al menos 4 puntos porcentuales en todas las edades consideradas en el siguiente cuadro. Asimismo, a medida que aumenta la edad las personas continúan egresando de este nivel al menos hasta los 29 años. Del mismo modo que sucede para media básica, seguramente estos aumentos se deban al conjunto de acciones dirigidas a la culminación del nivel para quienes no lo terminaron en la edad teórica.



Cuadro 6.14 Culminación de educación media superior por año (1) según tramos de edad seleccionados (en %). 2006 – 2013

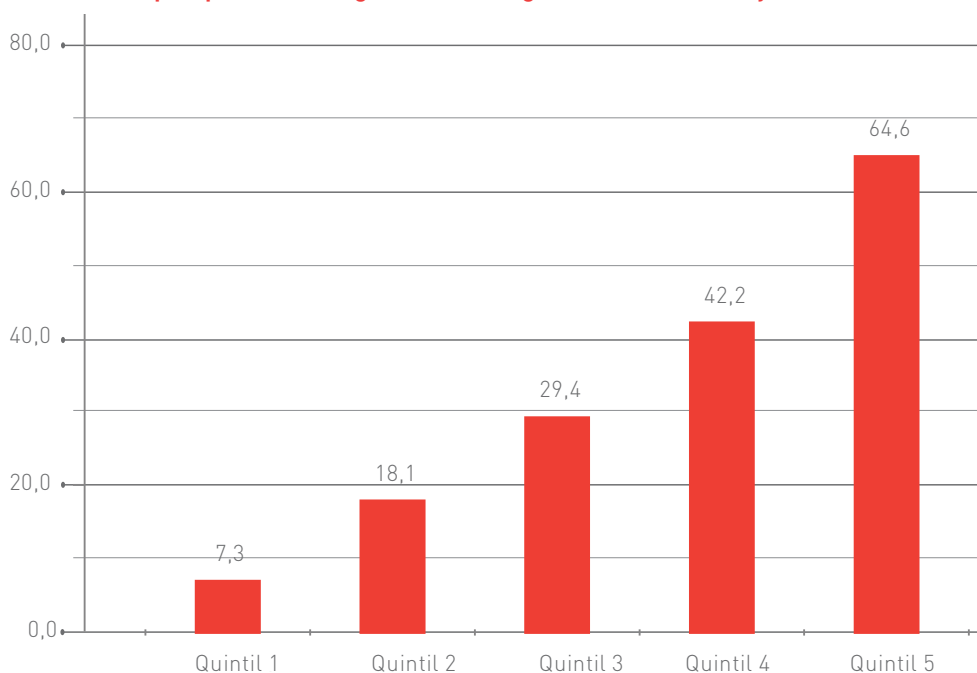
Edad (en tramos)	Año							
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
18 a 20	23,9	25,8	27,9	26,0	25,3	28,2	28,4	27,8
21 a 23	35,4	34,8	36,1	35,2	35,8	39,9	38,3	39,0
24 a 29	33,8	35,1	36,9	37,5	34,9	40,7	40,6	39,3
30 o más	23,9	24,8	25,3	26,1	25,5	26,5	27,7	27,6

Fuente: Observatorio de la Educación de la División de Investigación, Evaluación y Estadística del CODICEN a partir de la ECH del INE.

(1) Por modificaciones introducidas en el cuestionario de la ECH 2008 no se considera la información correspondiente al mes de enero.

Son muy marcadas las diferencias en la culminación de media superior según los ingresos de los hogares a los que pertenecen los jóvenes. En el primer quintil de ingresos apenas el 7,3% de quienes tienen entre 18 y 20 años culmina la educación obligatoria, mientras que entre los pertenecientes a hogares ubicados en el último quintil de ingresos lo hace el 64,6%. Estos resultados dejan en evidencia una muy fuerte desigualdad en el logro de la meta de universalización de 14 años de educación.¹²⁰

Gráfico 6.9 Culminación de educación media superior de población de 18 a 20 años de edad, por quintiles de ingreso de los hogares (1) (en %). 2012 y 2013



Fuente: ECH 2012-2013 del INE.

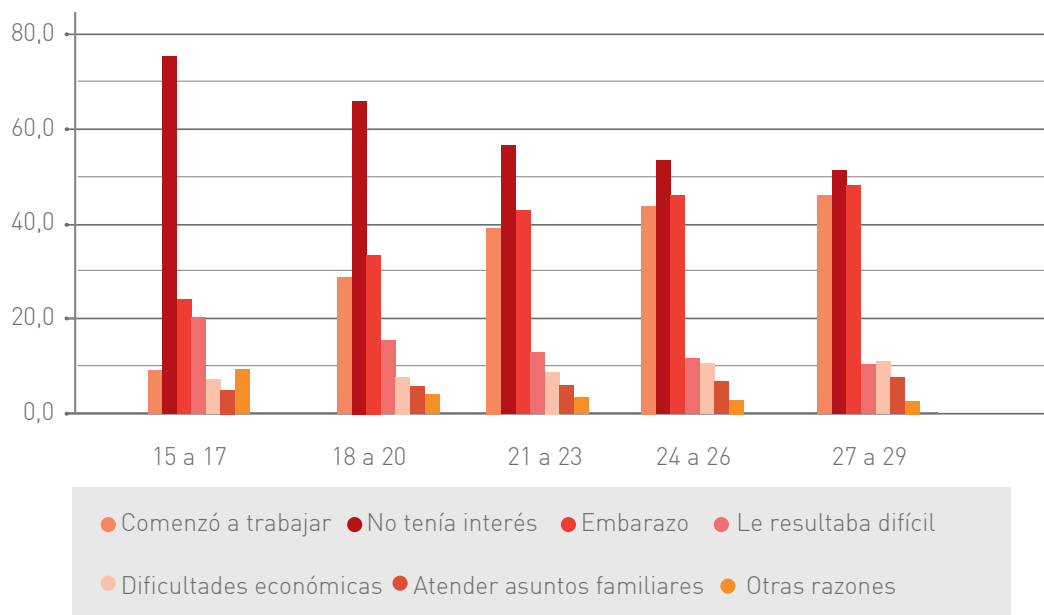
(1) Los ingresos per cápita con valor locativo de los hogares fueron deflactados a enero de 2012. Se construyeron quintiles de ingresos imputando los empates al primero de los dos quintiles donde se producen.

¹²⁰ Debe tenerse en cuenta que un número importante de jóvenes de entre 18 y 20 años aún se encuentran dentro del sistema educativo, aunque no hayan culminado los 14 años de escolarización.



Para avanzar en la comprensión de la salida temprana de la educación media es conveniente conocer las razones que, a juicio de los encuestados, la motivaron. En la encuesta continua de hogares se ofrecen cinco posibilidades de respuesta. El desinterés es la principal razón esgrimida por estos jóvenes, y si bien permanece para todos los tramos considerados, conforme aumenta la edad disminuye su peso relativo y emergen nuevas razones. Para las personas de entre 24 y 29 años el desinterés influyó casi tanto como la intención de trabajar o las situaciones de embarazo (propio o de su pareja) al momento de decidir desvincularse de la educación media.

Gráfico 6.10 Motivos declarados de no culminación de educación media (1) según tramos de edad seleccionados (en %). 2012 y 2013



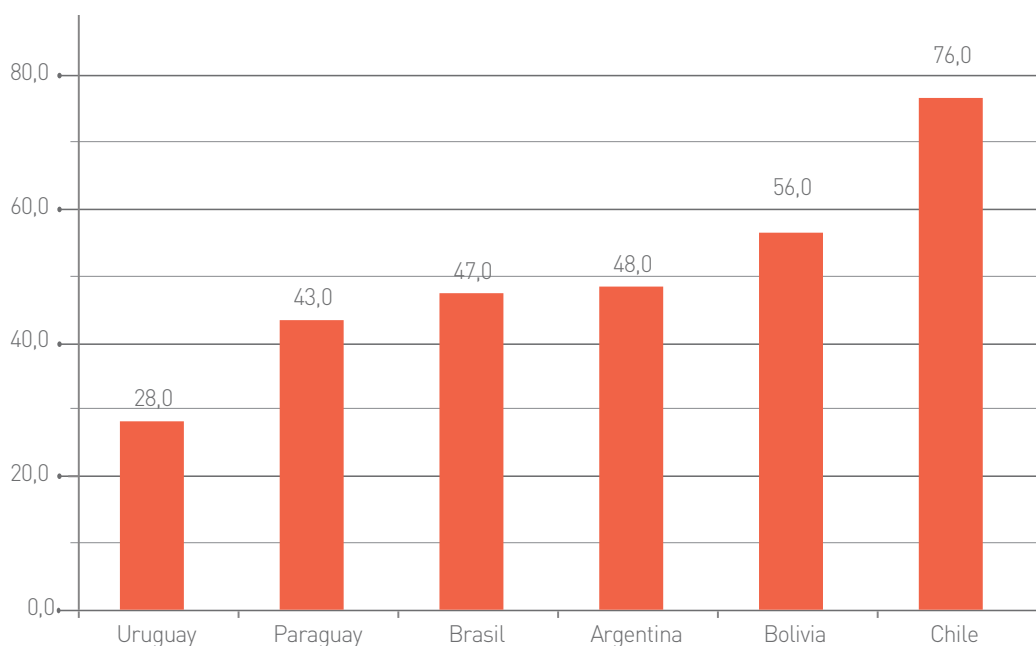
Fuente: ECH 2012-2013 del INE.

(1) Estudiantes que iniciaron educación media y no la culminaron. La suma de todas las respuestas para cada tramo de edad es superior al 100% debido a que los encuestados podían seleccionar más de una.

En perspectiva comparada, Uruguay presenta los peores resultados de egreso. De los países de la región con educación media superior obligatoria, la proporción de jóvenes de entre 18 y 20 años que logró culminarla alcanza un 76% en Chile, seguido por Bolivia (56%), Paraguay, Brasil y Argentina (en torno a 40%) y Uruguay (con un egreso de poco menos de un tercio de la población).



Gráfico 6.11 Población de 18 a 20 años que aprobó doce años de educación formal (1). Países seleccionados (en %). 2011



Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo a partir de las Encuestas Continuas de Hogares o relevamientos similares de los países seleccionados.

(1) El valor para Uruguay es diferente al presentado en el cuadro 6.11 debido a que para garantizar la comparabilidad con los países de la región se siguieron metodologías diferentes.

Consideraciones finales

En los últimos siete años se han registrado mejoras en la finalización de la educación media básica y media superior. Si bien no hay evidencia contundente, es razonable atribuir esta mejora a los programas de culminación de niveles dirigidos a personas que no los terminaron en la edad teórica.

Sin embargo, en el contexto regional Uruguay exhibe un importante rezago en materia de finalización de ciclos de educación media. Este quizás sea uno de los principales problemas que el país debe abordar.

El análisis de las trayectorias identifica que los eventos de riesgo se concentran al inicio de cada nivel. Por ejemplo, si bien la repetición en primaria ha bajado en los últimos años, sigue siendo más alta en primero que en el resto de los grados y luego vuelve a aumentar al inicio de la educación media.

Los porcentajes de no promoción en educación media básica se mantienen estables (entre 2006 y 2013) en torno al 30% en secundaria y descendieron levemente en el CETP (de 41,4% a 37,3%). A lo largo del capítulo se muestra que la repetición y la no finalización de ciclos obedecen a una combinación de factores relacionados con el estudiante y factores propios del sistema educativo.



Capítulo 7. Adquisición de saberes y capacidades

La finalización de los distintos niveles educativos es, en sí misma, un resultado valioso del sistema educativo. Es, además de un derecho, una obligación hasta el final de la educación media superior. Pero, simultáneamente, debe estar acompañada por la incorporación de saberes y capacidades que habiliten a los sujetos a desarrollarse y a participar en la sociedad.

La amplitud y diversidad de los saberes y capacidades valiosas y relevantes hace imposible que todos ellos sean evaluados y, más aún, que todos ellos sean enseñados (en un sentido amplio del término enseñar, como creación de oportunidades para el aprendizaje). Tanto el currículo como la enseñanza y la evaluación implican una selección de saberes y capacidades. Muchas veces se descalifican las evaluaciones a gran escala porque no cubren todos los fines educativos relevantes. El argumento es vano, en tanto equivale a rechazar la enseñanza porque no se puede enseñar todo lo relevante a todos los seres humanos. La discusión en torno a la evaluación del logro de saberes y capacidades debería centrarse en reconocer lo relevante que está siendo evaluado, reconocer lo que no está siendo evaluado y, eventualmente, ampliar la agenda para incorporar nuevas áreas a evaluar.

Al mismo tiempo, es importante advertir que la información disponible con relación a los logros en la incorporación de saberes y capacidades permite evaluar únicamente algunas dimensiones. Si bien este hecho no es un obstáculo para considerar la información disponible, debe advertirse que esta no da cuenta de la totalidad de los propósitos educativos o, en otras palabras, que existe una amplia gama de resultados educativos que no están siendo evaluados. En este sentido es importante recordar la amplitud y diversidad de fines de la educación y expectativas sobre la formación de los niños y jóvenes comentados en el capítulo 2 de este informe y su sistematización en el documento base para la discusión sobre perfiles de egreso de la ANEP (2014a).

Existe pues una gama de resultados que no están siendo evaluados y que quedan por fuera de este informe: la adquisición de saberes más allá de la lectura, la matemática y las ciencias naturales; las capacidades vinculadas al desarrollo personal y socioemocional; los conocimientos y actitudes vinculados al ejercicio de la ciudadanía y de los derechos humanos.¹²¹

¹²¹ Varios estudios se ocupan de la cultura política de los ciudadanos de los países, en particular de los conocimientos y actitudes cívicas de los estudiantes. La International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA, http://www.iea.nl/iccs_2016.html) lleva a cabo un estudio específico comparado entre distintos países. En el año 2009, se aplicó una versión adaptada para Latinoamérica en seis países de la región (<http://www.sredec.com/estudios-lista>). A su vez, en algunos países se están desarrollando experiencias de evaluación de habilidades socioemocionales (OCDE, 2014a; Ottawa-Carleton District School Board, 2014; Santos y Primi, 2014).

Desigualdad, diversidad y equidad en el acceso a los saberes y capacidades

Tal como se anticipó en el capítulo 5, la cuestión de la diversidad y la desigualdad es un tema de especial importancia y requiere de distinciones conceptuales muy finas con relación a la tensión existente en la acción educativa entre la mitigación de las desigualdades y el respeto de la diversidad. Para ilustrar esta tensión sirve como ejemplo la cuestión de las minorías étnicas. Se supone que la educación debe respetar y promover sus identidades y, al mismo tiempo, evitar que la condición étnica tenga como consecuencia desigualdad en el acceso a los lenguajes y saberes necesarios para participar en la sociedad.

La estratificación de la sociedad y su consecuencia en la segregación socioeducativa, analizadas en los capítulos 1 y 5, constituyen tanto una fuente de desigualdad como de diversidad. Los distintos sectores sociales tienen pautas culturales diversas, que el sistema educativo debería reconocer y a las que debería adecuarse, al tiempo que implican desigualdades que el sistema educativo debería mitigar, evitando que la distribución de saberes las reproduzca.

Esta situación involucra una tensión que está en el centro de la labor educativa: promover la diversidad e igualar las oportunidades, educar en lo común y educar en lo diverso, homogeneizar y diversificar los trayectos educativos. El modo en que se ha intentado salvar esta tensión es mediante la búsqueda de una combinación apropiada, nunca resuelta, entre un conjunto de saberes aparentemente comunes a todos y otro conjunto de saberes adaptado o adecuado a la diversidad de situaciones, contextos y sujetos.

El documento *Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la educación media básica* (ANEP, 2014a) constituye un importante aporte para asumir esta tensión, en el que se destaca la necesidad de romper con la ilusión homogeneizadora propia de la tradición educativa nacional. En él se habilita cierto grado de diversidad curricular y de trayectorias educativas pero, al mismo tiempo, se señala la necesidad de establecer un perfil de egreso que establezca una referencia común. Así, evitando la estigmatización de las diferencias y la ilusión moderna de la igualdad social, la educación debería dotar a todos los grupos sociales de ciertos saberes, capacidades y lenguajes imprescindibles para la participación social y el ejercicio de la ciudadanía y de los derechos humanos.

Dicho en otros términos, en el currículo debe existir espacio tanto para los saberes hegemónicos, predominantes en la sociedad, como para el reconocimiento de saberes no hegemónicos, propios de lo diverso. Ello requiere lograr un equilibrio curricular entre un núcleo de saberes y capacidades común para todos y un espacio curricular amplio para lo opcional y adaptable a la diversidad de intereses, vocaciones, habilidades e inclinaciones de los estudiantes, así como a las realidades propias de cada territorio. Una definición de perfiles de egreso que asuma, articule y explicita este equilibrio constituye una importante herramienta para la inclusión social y para la orientación de la labor de los educadores y los centros educativos.

En este marco, se espera que los resultados del sistema educativo sean equitativos, es decir, que sean razonablemente equivalentes para todos los grupos sociales. En este informe se utiliza el término equidad para referirnos al grado en que los resultados de la labor educativa son equivalentes para los distintos sectores sociales. En otras palabras, al grado en que la educación evita que las desigualdades sociales se traduzcan en desigualdades educativas, a sabiendas de que esto nunca es realizable en forma completa: las condiciones de origen y de vida cotidiana siempre tienen incidencia en las posibilidades de aprender y desarrollar capacidades, así como de avanzar en el sistema educativo.



El sistema educativo no es omnipotente, pero tampoco impotente. No puede resolver las desigualdades sociales, pero puede contribuir a mitigarlas. La evidencia empírica disponible (OCDE, 2013b) muestra que en muchos países los logros educativos no reproducen las desigualdades existentes en la sociedad. En otros países, en cambio, la organización y el funcionamiento del sistema educativo tienen un efecto amplificador de las desigualdades sociales, en tanto las traducen en desigualdades educativas.

En el contexto de estas consideraciones, en este capítulo se intentará dar respuesta a las siguientes interrogantes: ¿en qué grado está siendo logrado el acceso a saberes y capacidades relevantes por parte de los estudiantes?¹²², ¿el acceso es similar para los diversos estratos sociales?, ¿a qué sectores pertenecen quienes no acceden a ciertos saberes y capacidades indispensables para participar en la sociedad?, ¿cómo ha evolucionado la situación en la última década?, ¿cómo es la situación de Uruguay en el contexto regional y mundial?

Las evaluaciones de logros educativos en nuestro país

Uruguay cuenta con distintos tipos de evaluaciones estandarizadas de aprendizaje. Algunas de ellas son representativas de los logros del sistema y otras no.

Entre las que utilizan muestras representativas a nivel nacional es posible diferenciar las que fueron diseñadas en el país de las que no. Entre las que se desarrollaron en Uruguay se encuentran las evaluaciones aplicadas a alumnos de sexto año de primaria, un censo a alumnos de tercer año de ciclo básico de educación media y una evaluación en el último año de educación media superior. Las evaluaciones internacionales en las que participó Uruguay son: el Segundo y el Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo (SERCE y TERCE, respectivamente) y PISA.

Estas evaluaciones comparten entre sí algunos aspectos metodológicos clave para poder hablar de resultados a nivel de sistema: todas son representativas del universo que estudian y la aplicación de las pruebas se realiza con la presencia de un aplicador externo para garantizar que se hagan en condiciones homogéneas¹²³ y que los alumnos no reciban ayuda por parte de sus docentes.

Hasta inicios de la década del 90 no hubo evaluaciones representativas de aprendizajes en el país. Las primeras fueron impulsadas para la oficina de CEPAL de Montevideo (CEPAL, 1991; 1992; 1994).

Las evaluaciones nacionales en sexto de primaria comenzaron en 1996 con un censo de los alumnos escolarizados en ese grado, a los que se les aplicaron pruebas de lenguaje y matemática. A esta evaluación siguieron otras, de carácter muestral, que perseguían la misma finalidad y fueron aplicadas en 1999, 2002, 2005, 2009 y 2013.¹²⁴

¹²² Siempre nos referimos a aquellos de los cuales tenemos información.

¹²³ Por ejemplo: instrucciones de respuesta a los alumnos, orden en que se aplican los instrumentos, tiempo que puede durar la aplicación, presencia de materiales de apoyo para alumnos, etc.

¹²⁴ A partir de 2005 se incorporó la evaluación de ciencias naturales.



Sin embargo, la comparabilidad de los datos entre las evaluaciones de la serie se ha visto afectada por cambios metodológicos. Los tres primeros años utilizaron la teoría clásica de los test, mientras que los tres últimos cambiaron a la teoría de respuesta al ítem.¹²⁵ A su vez, en 2013 la prueba se aplicó en computadora, mientras que las anteriores se hicieron en papel.¹²⁶ Todas estas modificaciones dificultan la comparabilidad de los resultados entre las distintas evaluaciones. Por este motivo no se incluyen en este informe los resultados de las evaluaciones nacionales realizadas en primaria en Uruguay. Se presentan, en cambio, los resultados de los alumnos de 3° y 6° de primaria en la evaluación SERCE.

La evaluación de desempeños entre alumnos de educación media básica fue desarrollada en Uruguay por única vez en 1999.¹²⁷ Tuvo carácter censal y relevó las habilidades en matemática, lenguaje, ciencias naturales y ciencias sociales. Además, en 2003 se realizó una evaluación en el último año de educación media superior.¹²⁸

El SERCE fue aplicado por OREALC/UNESCO-LLECE en 16 países latinoamericanos en 2006. Consideró muestras de alumnos de 3° y 6° de primaria. Entre los primeros midió los logros en lenguaje y matemática, y entre los segundos además consideró el desempeño en ciencias naturales. A fines de 2013 se aplicó el TERCE, pero sus resultados no están disponibles al momento de escribir este informe.

La evaluación PISA se realiza desde el año 2000, pero Uruguay participó en los ciclos 2003, 2006, 2009 y 2012.¹²⁹ Se aplica a jóvenes de 15 años escolarizados y mide sus desempeños en lenguaje, matemática y ciencias naturales.

Ninguna de estas evaluaciones mide el progreso en el logro de los alumnos.¹³⁰ Actualmente en Uruguay no se lleva a cabo un seguimiento de estudiantes en el tiempo que aplique un instrumento de medición para cuantificar la magnitud del cambio en el puntaje de cada alumno.

El otro tipo de evaluación estandarizada de aprendizajes que existe en el país es la Evaluación de Aprendizajes en Línea, que se aplica mediante la plataforma del Sistema de Evaluación de Aprendizajes (SEA).¹³¹ Esta evaluación se diferencia de las anteriores fundamentalmente en su objetivo. No pretende dar cuenta del resultado a nivel de sistema, sino que la “acción formativa [es la] piedra angular del trabajo” (Peri y Alonso, 2013: 293), buscando propiciar “la construcción de instancias de reflexión colectiva en la escuela como meta en el horizonte de trabajo” (Peri y Alonso, 2013: 294).

¹²⁵ En la teoría clásica de los test todos los alumnos responden los mismos ítems y la prueba se compone de aproximadamente 24 preguntas. En la teoría de respuesta al ítem, si bien cada alumno responde aproximadamente 24 preguntas, la prueba involucra más de 70. Ello porque se aplica un diseño de bloques incompletos balanceados. Al aumentar la cantidad de ítems es posible definir niveles de desempeño y describir lo que los alumnos que se ubican en cada uno de ellos son capaces de hacer. Por una descripción de la teoría clásica de los test y de la teoría de respuesta al ítem ver Ravela (2006).

¹²⁶ En 2013 se aplicó en línea a través de la plataforma SEA (Sistema de Evaluación de Aprendizajes) de la ANEP.

¹²⁷ Si bien actualmente en el país no hay evaluaciones sistemáticas estandarizadas a gran escala de carácter nacional para educación media, existen grandes perspectivas para su desarrollo a corto y mediano plazo, y parte de camino realizado: por un lado, la ANEP está trabajando en el desarrollo de evaluaciones estandarizadas formativas en la educación media básica y se espera avanzar en el desarrollo de evaluaciones nacionales en este nivel educativo. Por otro, tal como fue señalado antes, la ANEP está trabajando en el desarrollo de perfiles de egreso de la educación media básica, lo cual abre la posibilidad, a mediano plazo, de poder proponer un análisis de los desempeños estudiantiles que esté alineado con los objetivos del sistema educativo expresados en sus perfiles de egreso.

¹²⁸ Evaluación que tuvo muy baja cobertura.

¹²⁹ Participará también en el ciclo 2015.

¹³⁰ Para ello se debería evaluar a un mismo grupo de estudiantes en por lo menos dos momentos diferentes.

¹³¹ Por más información consultar en el sitio web de la ANEP (<http://www.anep.edu.uy/sea/>).



Ello justifica que la evaluación sea autónoma (Peri y Alonso, 2013: 282), por lo que, si bien los alumnos responden la misma prueba,¹³² a partir de la información recabada no es posible informar sobre los logros del sistema educativo, ya que no hay control de la forma en la cual se realiza su aplicación.

Los desempeños de los alumnos de tercer y sexto años de primaria en perspectiva comparada con América Latina

En 2006, la oficina regional de Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) junto al Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa (LLECE) llevó a cabo el SERCE, a través del que se evaluó el desempeño en lengua y matemática de los alumnos escolarizados en tercer y sexto grados de educación primaria en 16 países latinoamericanos. En ocho de ellos también se evaluaron los desempeños en ciencias naturales en los alumnos de sexto grado.¹³³

Los resultados del SERCE permitieron extraer algunas conclusiones generales relevantes para Uruguay. El país se encuentra entre los que en promedio alcanzan mayores logros (OREALC/UNESCO-LLECE, 2008). Sin embargo, detrás del promedio se evidencian algunas situaciones que merecen atención. Por un lado, se trata del país en el que hay una mayor relación entre el contexto sociocultural de las escuelas y sus alumnos con los desempeños (OREALC/UNESCO-LLECE, 2008; OREALC/UNESCO-LLECE, 2010; Duarte, Bos y Moreno, 2009), es decir, en el que el contexto sociocultural afecta en mayor medida los resultados de las pruebas, lo que da cuenta de un importante grado de inequidad en los resultados. Los análisis que siguen intentan ilustrar este punto. Por otro lado, la proporción de alumnos con bajos niveles de desempeño no es despreciable y muestra grandes diferencias según el contexto sociocultural de las escuelas.

Niveles de desempeño

Los niveles de desempeño permiten conocer lo que los alumnos son capaces de hacer.¹³⁴ Si bien Uruguay se encuentra entre los países con mayor proporción de alumnos en los niveles superiores de desempeño, la distribución se ve afectada de manera relevante por las características socioculturales de las escuelas a las que los niños asisten. A continuación se presenta la distribución porcentual de los alumnos de 3° y de 6° en los niveles de desempeño de las pruebas de lengua y matemática, controlando según los quintiles del contexto sociocultural de las escuelas.

En cada gráfico, para el subconjunto de países seleccionados,¹³⁵ se incluyen tres barras: la primera representa la distribución del total de alumnos (en cada grado y área evaluada), la segunda incluye la distribución entre los alumnos que asisten al quintil de escuelas que recibe la población más desfavorecida del país y la tercera presenta la misma información para los alumnos de las escuelas del quintil más favorecido de cada país.

¹³² Teoría clásica de los test.

¹³³ A fines de 2013 se realizó el TERCE, sin embargo, sus resultados no están disponibles al momento de escribir este informe.

¹³⁴ Por mayor información sobre los niveles de desempeño definidos por SERCE, ver OREALC/UNESCO-LLECE (2008).

¹³⁵ Argentina, Chile, Costa Rica, Cuba y Uruguay. Esta selección se basa en que son los países presentados en el informe nacional elaborado por la ANEP (2009).



Resultados en lectura en tercer grado

La tabla que sigue presenta la descripción de lo que los alumnos ubicados en el nivel más bajo y en el más alto son capaces de hacer.

**Tabla 7.1 Descripción de niveles de desempeño I y IV en lectura.
Tercer grado de educación primaria**

Nivel	Dominios: lo leído		Procesos: la lectura		
	Extensión	Clase y género	Generales	Relativos a textos específicos	Metalingüísticos
Nivel	El estudiante evidencia leer:	El estudiante evidencia leer:	El estudiante evidencia tener la habilidad de:	El estudiante evidencia tener la habilidad de reconocer:	El estudiante evidencia conocer:
Nivel IV	• textos relacionados.	• descripciones: cuadros de dos entradas y esquemas de tres elementos;	• integrar y generalizar información distribuida en un párrafo o en los códigos verbal y gráfico;	• en el cuento, la moraleja implícita;	• el significado de "cuadro", la definición propia de "adivinanza";
		• explicaciones: de ciencias naturales;	• reponer información no explícita;	• en la historieta, el tema implícito; • en la tapa de libro de cuentos, al protagonista;	• el propósito de algunos recursos explicativos;
		• argumentaciones: avisos.	• proseguir el texto ubicando en él información nueva;	• en la descripción, la asociación entre subtemas y subsubtemas;	• la función resumidora del título;
		• comprender traducciones de un código a otro (numérico a verbal, verbal a gráfico).	• en la argumentación, los adjetivos persuasivos; • en la explicación, la función esclarecedora de las preguntas y las comparaciones.	• el significado de palabras que tienen varios, basándose en su conocimiento del lenguaje.	
Nivel I	• palabras;		• localizar información con un solo significado, en un lugar destacado del texto, repetida literalmente o mediante sinónimos, y delimitada de otras informaciones.	• en la carta familiar, el remitente;	• el significado de los conceptos de "carta" e "historia".
	• frases;			• en la historieta, las causas explícitas y el final.	
	• imágenes de un cuadro.				

Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE, 2008: 90.

Los resultados en lectura de los alumnos de tercer grado muestran que en Uruguay una cuarta parte de ellos se ubica en el nivel I y el bajo I.¹³⁶ Esta proporción es mayor a la registrada en Chile, Costa Rica y Cuba (11,6%, 11,6% y 7,1% respectivamente) y similar a la observada en Argentina (28,7%).

¹³⁶ Para el nivel bajo I no se elabora una descripción porque los alumnos no logran resolver las situaciones más fáciles contempladas en la prueba.

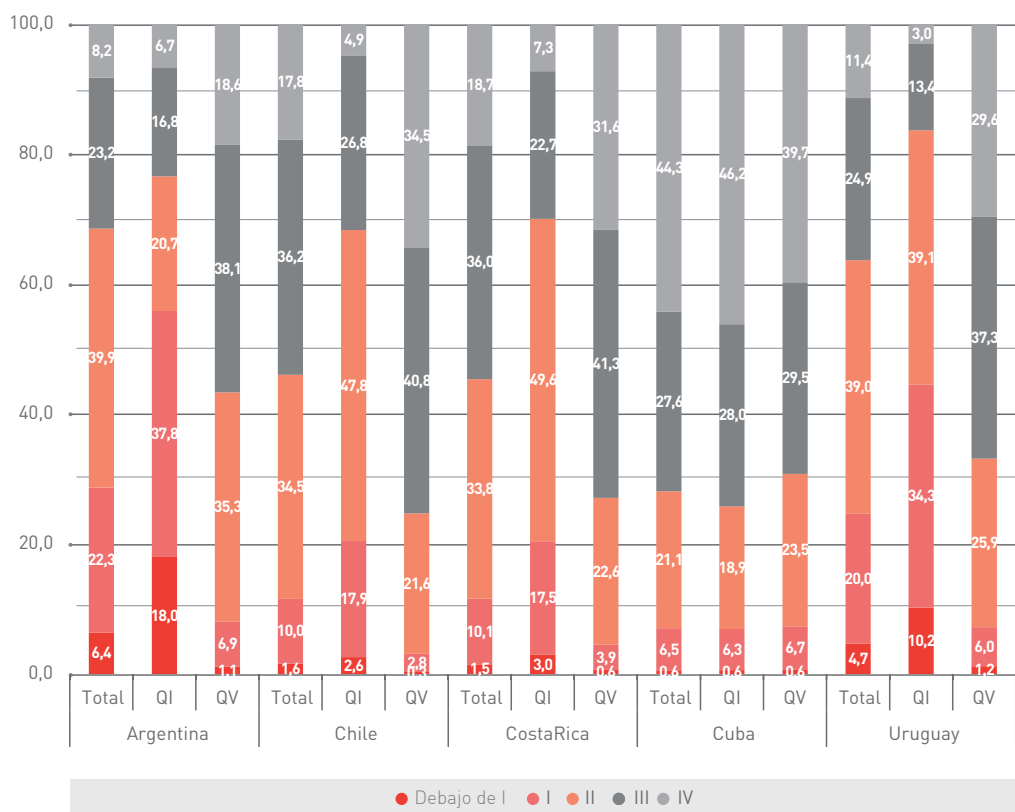


Probablemente para estos alumnos sea más difícil que para el resto transitar satisfactoriamente por la educación formal. Es razonable pensar que entre ellos serán mayores las experiencias de repetición y desvinculación del sistema educativo.

A su vez, es relevante notar que esa proporción varía de manera importante según el contexto sociocultural de las escuelas: asciende a un 44,5% entre quienes asisten al quintil de escuelas más desfavorecidas y desciende a 7,2% en el quintil de escuelas con una composición sociocultural más favorable.

Por otra parte, la proporción que se ubica en el nivel más alto de desempeño (11,4%) también presenta variaciones relevantes según el contexto sociocultural de las escuelas. Asciende a 29,6% entre quienes asisten a las escuelas del quintil más favorecido y desciende a 3% entre quienes asisten a las escuelas de población socioculturalmente más desfavorecida.

Gráfico 7.1 Distribución de alumnos de tercer grado de educación primaria según nivel de desempeño en lectura, por quintiles extremos del índice socioeconómico. Países seleccionados (en %). 2006



Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE (2006).

Resultados en lectura en sexto grado

**Tabla 7.2 Descripción de niveles de desempeño I y IV en lectura.
Sexto grado de educación primaria**

Nivel	Dominios: lo leído		Procesos: la lectura		
	Extensión	Clase y género	Generales	Relativos a textos específicos	Metalingüísticos
Nivel	El estudiante evidencia leer:	El estudiante evidencia leer:	El estudiante evidencia tener la habilidad de:	El estudiante evidencia tener la habilidad de reconocer:	El estudiante evidencia conocer:
Nivel IV	<ul style="list-style-type: none"> • textos con la máxima extensión (un texto extenso y su resumen) y la mayor cantidad de relaciones dadas en la prueba. 	<ul style="list-style-type: none"> • descripciones: poemas; 	<ul style="list-style-type: none"> • integrar, jerarquizar y generalizar información distribuida a lo largo del texto; 	<ul style="list-style-type: none"> • en el relato histórico, las versiones de un hecho, una entre diversas causas, y la función del título, el pie de foto y la imagen; 	<ul style="list-style-type: none"> • el significado de "esquema", "tema", "orden de la información", "titular", "ampliación textual", "versión";
		<ul style="list-style-type: none"> • argumentaciones: cartas de lectores con dos razones; 	<ul style="list-style-type: none"> • establecer equivalencias entre más de dos códigos (verbal, numérico y gráfico); 	<ul style="list-style-type: none"> • en la noticia, la información cierta y la hipotética, y el hecho más importante; 	<ul style="list-style-type: none"> • el contenido de las enciclopedias; la función persuasiva;
		<ul style="list-style-type: none"> • reponer información implícita correspondiente al texto completo; 	<ul style="list-style-type: none"> • en la carta de lectores, la intención persuasiva y la tesis; 	<ul style="list-style-type: none"> • la función del título y del texto de contratapa; 	
		<ul style="list-style-type: none"> • narraciones: crónicas periodísticas complejas. 	<ul style="list-style-type: none"> • reconocer los significados posibles de tecnicismos y de usos figurados del lenguaje; • distinguir diferentes voces en un mismo texto, y matices de enunciación (certeza y duda). 	<ul style="list-style-type: none"> • en la descripción, el resumen correspondiente a su jerarquía informativa; • en los textos con figuras poéticas, la personificación y la metáfora. 	<ul style="list-style-type: none"> • la función aclaratoria de los paréntesis y la de la raya de diálogo.
Nivel I	<ul style="list-style-type: none"> • palabras; 	<ul style="list-style-type: none"> • narraciones: cuentos; 	<ul style="list-style-type: none"> • localizar información con un solo significado, en un lugar central o destacado del texto (el comienzo o el final), repetida literalmente o mediante sinónimos, y diferenciada claramente de otras informaciones. 	<ul style="list-style-type: none"> • en el cuento lineal, el protagonista y el autor explícito; 	<ul style="list-style-type: none"> • el significado de los conceptos de "autor";
	<ul style="list-style-type: none"> • frases; 			<ul style="list-style-type: none"> • en la descripción, un atributo del ser caracterizado; 	
	<ul style="list-style-type: none"> • párrafos; 	<ul style="list-style-type: none"> • descripciones: enciclopédica. 		<ul style="list-style-type: none"> • en el relato histórico, un hecho desencadenante; 	<ul style="list-style-type: none"> • "noticia" e "información".
	<ul style="list-style-type: none"> • textos breves (hasta cuatro párrafos). 			<ul style="list-style-type: none"> • en la noticia, la función informativa. 	

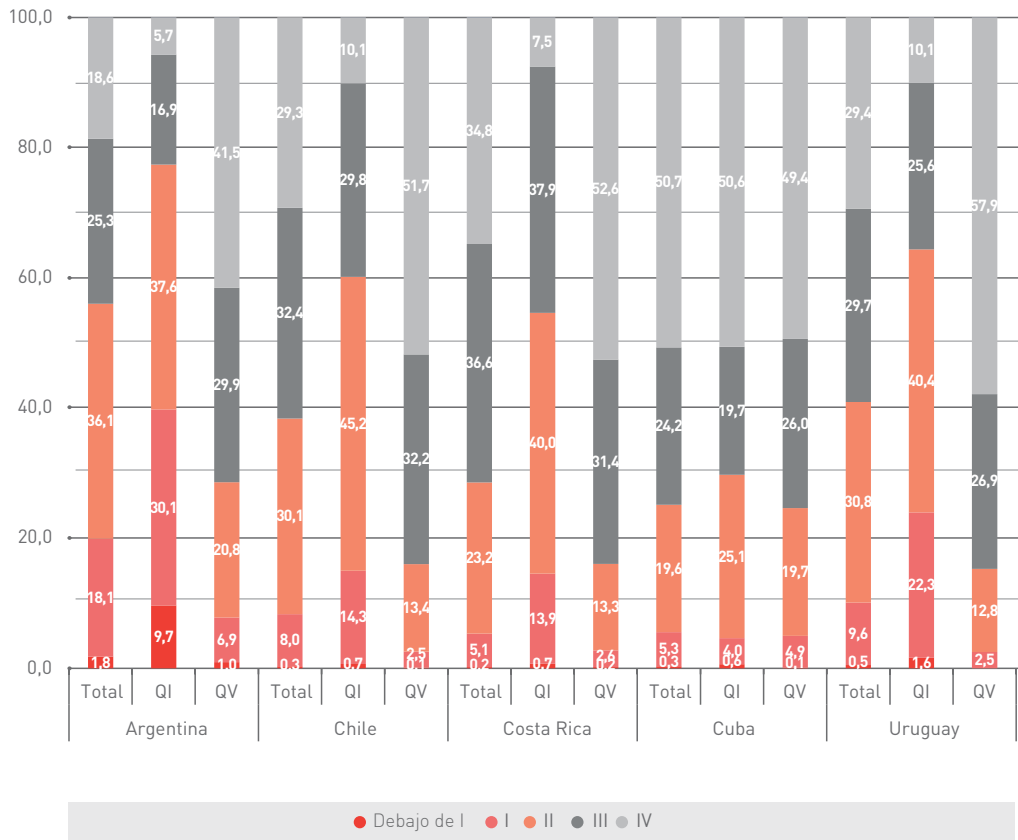
Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE, 2008: 91.

Una décima parte de los alumnos de sexto año no es capaz de superar el nivel más básico en la prueba de lectura. Esta proporción es similar a la registrada en Chile, a la vez que duplica la proporción que se observa en Costa Rica y Cuba. Entre los alumnos que asisten a escuelas del quintil sociocultural más desfavorable, la proporción supera el 20%, mientras que entre quienes asisten a escuelas del quintil más favorable se observa únicamente un 2,5% que no supera el nivel I.



Algo más de una cuarta parte de los alumnos presenta desempeños correspondientes al nivel más alto de la prueba (29,4%). En Chile se registra la misma magnitud, que a su vez es inferior a la de Costa Rica y Cuba (34,8% y 50,7% respectivamente). En Uruguay esta proporción varía de manera muy pronunciada según el contexto sociocultural de la escuela a la que asisten. En las escuelas del quintil más desfavorable dichos logros son alcanzados únicamente por una décima parte de los alumnos, mientras que en las escuelas del quintil más favorable la proporción aumenta a casi el 60% de los alumnos.

Gráfico 7.2 Distribución de alumnos de sexto grado de educación primaria según nivel de desempeño en lectura, por quintiles extremos del índice socioeconómico. Países seleccionados (en %). 2006



Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE (2006).

Resultados en matemática en tercer grado

**Tabla 7.3 Descripción de niveles de desempeño I y IV en matemática.
Tercer grado de educación primaria**

Nivel	Descripción	Ejemplos de desempeños específicos
El estudiante es capaz de:		
Nivel IV	<ul style="list-style-type: none"> identificar un elemento en un plano bidimensional y las propiedades de los lados de un cuadrado o rectángulo para resolver un problema; 	<ul style="list-style-type: none"> identificar el enunciado de la regla de formación de una secuencia aditiva en el campo de números naturales de cuatro cifras;
	<ul style="list-style-type: none"> resolver situaciones problemáticas en el campo multiplicativo que involucran una incógnita en uno de los factores o que requieren aplicar equivalencia entre medidas usuales de longitud; 	<ul style="list-style-type: none"> resolver un problema que requiere una adición y una sustracción entre números naturales;
	<ul style="list-style-type: none"> reconocer la regla de formación de una secuencia numérica e identificar su enunciado. 	<ul style="list-style-type: none"> resolver un problema que involucra identificar la congruencia de los lados de un cuadrado y una división de una medida de longitud por un número.
Nivel I	<ul style="list-style-type: none"> reconocer la relación de orden entre números naturales y las figuras geométricas usuales de dos dimensiones en dibujos simples; 	<ul style="list-style-type: none"> reconocer el número mayor de un conjunto de números naturales de tres cifras;
	<ul style="list-style-type: none"> localizar posiciones relativas de un objeto en una representación espacial; 	<ul style="list-style-type: none"> reconocer triángulos y círculos;
	<ul style="list-style-type: none"> interpretar tablas y gráficos para extraer información directa. 	<ul style="list-style-type: none"> interpretar información directa de un gráfico de barras.

Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE, 2008: 60.

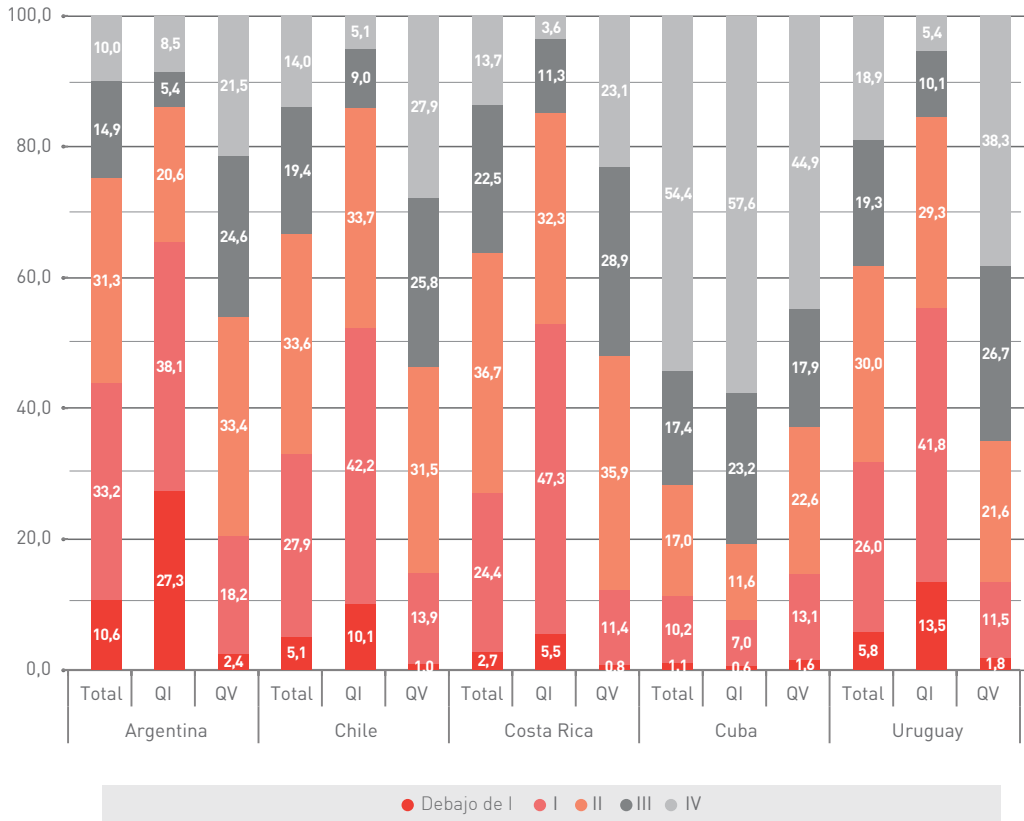
Los desempeños de los alumnos de tercer año en la prueba de matemática muestran que una tercera parte no supera el nivel I. Esta proporción es similar a la de Chile y Costa Rica, y se ubica por encima de la registrada en Cuba y por debajo de la observada en Argentina.

Una vez más, al contemplar el contexto sociocultural de las escuelas se registran logros muy disímiles entre los estudiantes: mientras en el quintil más desfavorable un 55,3% no llega al nivel II, la proporción desciende a 13,3% entre quienes asisten a escuelas del quintil más favorecido.

En el otro extremo de la distribución, una quinta parte de los alumnos uruguayos de tercer año (18,9%) se encuentra en el nivel de desempeño más alto de la prueba de matemática. Esta proporción duplica a la registrada en Argentina y supera en 6 puntos porcentuales a la observada en Chile y Costa Rica. Sin embargo, no llega a representar la mitad de la proporción que se presenta entre los alumnos cubanos (54,4%).



Gráfico 7.3 Distribución de alumnos de tercer grado de educación primaria según nivel de desempeño en matemática, por quintiles extremos del índice socioeconómico. Países seleccionados (en %). 2006



Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE (2006).



Resultados en matemática en sexto grado

**Tabla 7.4 Descripción de niveles de desempeño I y IV en matemática.
Sexto grado de educación primaria**

Nivel	Descripción	Ejemplos de desempeños específicos
El estudiante es capaz de:		
Nivel IV	<ul style="list-style-type: none"> encontrar promedios y resolver cálculos, combinando las cuatro operaciones básicas en el campo de los números naturales; 	<ul style="list-style-type: none"> identificar calles perpendiculares en el plano de una ciudad;
	<ul style="list-style-type: none"> identificar paralelismo y perpendicularidad en una situación real y concreta y la representación gráfica de un porcentaje; 	<ul style="list-style-type: none"> resolver un problema que implica calcular el ángulo interior de un triángulo, conociendo los otros dos;
	<ul style="list-style-type: none"> resolver problemas que involucran propiedades de los ángulos de triángulos y cuadriláteros, que integran áreas de diferentes figuras o dos operaciones entre números decimales; 	<ul style="list-style-type: none"> resolver un problema que involucra el concepto de fracción de un entero y de reparto equitativo;
	<ul style="list-style-type: none"> resolver problemas que involucran el concepto de fracción; 	<ul style="list-style-type: none"> resolver un problema que requiere calcular el promedio de cinco números;
	<ul style="list-style-type: none"> realizar generalizaciones para continuar una secuencia gráfica que responde a un patrón de formación complejo. 	<ul style="list-style-type: none"> identificar la regularidad de una secuencia gráfica que responde a un patrón de formación complejo para continuarla.
Nivel I	<ul style="list-style-type: none"> ordenar números naturales de hasta cinco cifras y expresiones decimales de hasta milésimos; 	<ul style="list-style-type: none"> interpretar información directa de un gráfico circular;
	<ul style="list-style-type: none"> reconocer cuerpos geométricos usuales y la unidad de medida pertinente al atributo a medir; 	<ul style="list-style-type: none"> interpretar información directa de un gráfico de barras;
	<ul style="list-style-type: none"> interpretar información en representaciones gráficas para compararla y traducirla a otra forma de representación; 	<ul style="list-style-type: none"> comparar expresiones decimales del orden de los centésimos para identificar la menor;
	<ul style="list-style-type: none"> resolver problemas que requieren una sola operación, en el campo aditivo y en el campo de los números naturales. 	<ul style="list-style-type: none"> resolver un problema con datos explícitos empleando una estrategia de solución basada en una sustracción para calcular el complemento, en el campo de los números naturales de tres cifras.

Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE, 2008: 61.

Únicamente un 5% de los alumnos uruguayos de sexto año no supera el nivel I de la prueba de matemática. Ninguno de ellos se encuentra entre quienes asisten a escuelas del quintil más favorable, mientras que casi una décima parte de los alumnos de las escuelas del quintil más desfavorable se encuentra en esa situación.

En el otro extremo de la distribución, una tercera parte de los alumnos uruguayos de sexto año logra desempeños que lo ubican en el nivel más alto de la prueba. A su vez, cuando los resultados se analizan según el contexto sociocultural de las escuelas, se observa que en el quintil más alto la proporción de alumnos en el nivel IV es muy superior a la registrada entre los alumnos de las escuelas del quintil más desfavorable (61% y 13,1% respectivamente).



Gráfico 7.4 Distribución de alumnos de tercer grado de educación primaria según nivel de desempeño en matemática, por quintiles extremos del índice socioeconómico.

Países seleccionados (en %). 2006



Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE (2006).

Con la excepción de Cuba, en todos los países la proporción de alumnos que se ubica en los niveles más altos es claramente mayor entre quienes asisten a escuelas con población socioculturalmente más favorecida. Argentina es el país en donde es menor la variación de la proporción de alumnos que se ubica en el nivel más alto de desempeño entre quienes asisten a escuelas de los quintiles extremos (para los dos grados y áreas evaluadas). Uruguay se encuentra en el otro extremo: con la excepción de los resultados en lengua de los alumnos de tercero, se trata del país en donde esa diferencia es mayor. Además, en Uruguay la diferencia en la proporción de alumnos que alcanza el nivel de desempeño más alto entre quienes asisten a escuelas de contexto sociocultural más desfavorable y más favorable es mayor en matemática que en lengua.

Si bien esta información surge de una evaluación regional, no necesariamente alineada con el currículo nacional, brinda insumos para conocer lo que los alumnos son capaces y no son capaces de hacer. Si se toma la proporción de alumnos ubicados en el nivel I y bajo I como indicador de un logro menor al esperado, los resultados muestran que al culminar la educación primaria la proporción de alumnos en tal situación es claramente menor que en tercer año.

En lectura, mientras un 24,7% de los alumnos de tercero no alcanza el nivel II, en sexto la proporción desciende a 9,6%, aunque es casi la cuarta parte entre quienes asisten a escuelas del quintil sociocultural más desfavorable.

En matemática, prácticamente la tercera parte de los alumnos de tercero no logra superar el nivel más simple de la prueba, proporción que desciende a únicamente un 5% entre los alumnos de sexto año. Entre quienes asisten a las escuelas de contexto sociocultural más desfavorable la proporción es la décima parte de los alumnos.

Por otra parte, algo menos de una tercera parte de los alumnos de sexto año se ubica en el mayor nivel de desempeño, tanto en lengua como en matemática.¹³⁷ Como se analizó anteriormente, ambas proporciones varían de manera relevante según el contexto sociocultural de las escuelas.

Estos resultados señalan la necesidad de contar con parámetros nacionales respecto al desempeño esperado para los alumnos al finalizar la educación primaria. Solo de esta manera se podrá afirmar si se está logrando lo que se espera o no.

Equidad en los desempeños educativos de los alumnos

Anteriormente se analizó la segregación sociocultural del sistema educativo como un aspecto que incide sobre la inequidad en los desempeños de los alumnos. El presente apartado retoma el tema de la equidad en los logros, pero lo hace analizando la relación entre ellos y el origen sociocultural de los alumnos y su grupo de pares.

El análisis se estructura en dos partes. En primer lugar, como indicador de la equidad de los desempeños de los alumnos se presenta el grado en el cual los desempeños varían según el origen socioeconómico de los alumnos y de su grupo de pares. En segundo lugar, se avanza sobre cuánto de las diferencias en los desempeños se explica al tomar en cuenta la composición sociocultural del alumnado. Para ello se analiza la proporción de la heterogeneidad en los puntajes (varianza) que obedece a diferencias entre centros educativos.¹³⁸ Este indicador ha sido interpretado como la medida en la cual las diferencias entre unas y otras escuelas contribuyen a explicar los resultados de los alumnos (OREALC/UNESCO-LLECE, 2008 y 2010).

A su vez, una vez que se conoce cuánto se diferencian en sus logros los centros educativos, es posible identificar cuánto desciende dicha magnitud al tomar en cuenta las condiciones socioeconómicas de cada alumno y de su grupo de pares (promedio escuela).

Cuanto mayor sea la reducción, mayor será el poder del contexto sociocultural para explicar las diferencias en los resultados educativos. Esto habitualmente se ha leído como una mala noticia para los sistemas educativos, ya que se interpreta que se reducen los márgenes para desarrollar acciones en el ámbito escolar que permitan mejorar los resultados.

Incidencia del estatus socioeconómico individual y del grupo de pares sobre los desempeños

En el gráfico que sigue se muestra para cada país la magnitud del efecto del nivel socioeconómico sobre el puntaje. Hay dos medidas: el impacto que tiene el nivel socioeconómico de cada alumno (efecto individual) y el impacto que tiene el nivel socioeconómico promedio de cada escuela (efecto composicional). Ambas pueden ser consideradas indicadores de la equidad del sistema, ya que reflejan el grado en el cual los desempeños varían según las condiciones socioeconómicas de los alumnos y sus pares.

El análisis de resultados muestra que en todos los países y áreas es mayor el efecto composicional que el efecto individual, motivo por el cual es muy relevante la segregación sociocultural analizada en el capítulo 5, ya que una mayor segregación tendrá como consecuencia una mayor desigualdad en los desempeños de los estudiantes.

¹³⁷ Puede tratarse de alumnos diferentes. Alcanzar un nivel de logro en un área no necesariamente implica hacerlo en la otra.

¹³⁸ Diferenciación escolar, según Fernández y Cardozo, 2011.

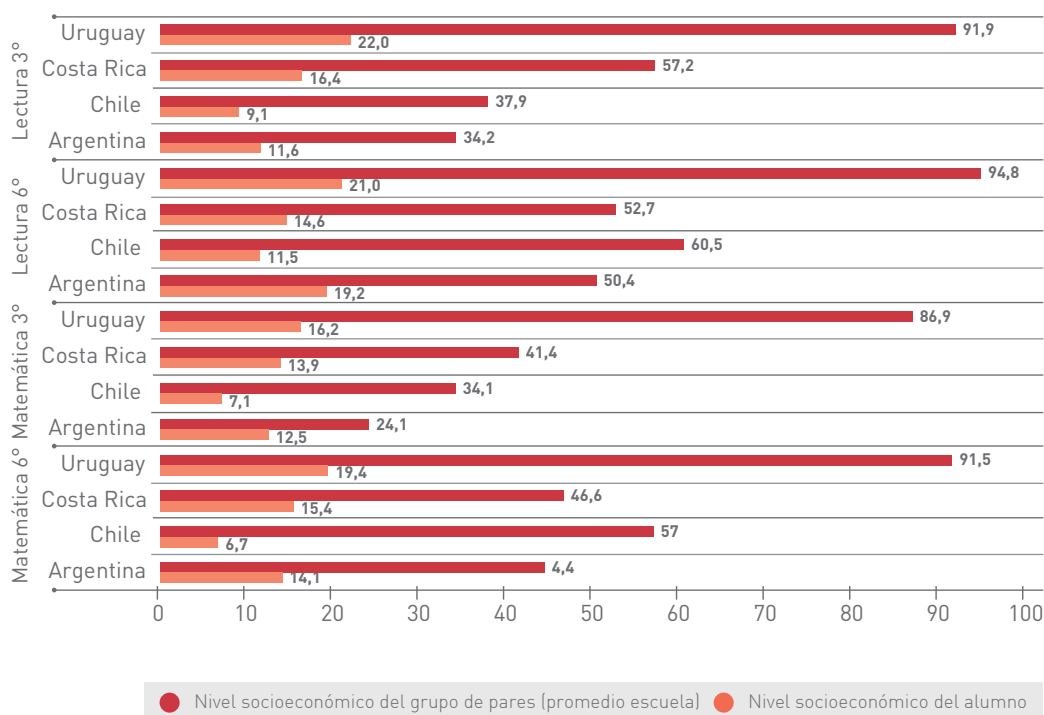


La barra oscura representa la variación en el puntaje a medida que mejora el contexto sociocultural promedio de las escuelas. En todas las áreas y grados evaluados Uruguay es el país en donde esta medida registra el mayor impacto.

La barra clara indica en qué medida varían los desempeños de los alumnos al interior de cada escuela a medida que mejoran las situaciones socioculturales propias de cada familia. Los datos muestran lo mismo que en el caso anterior: Uruguay es el país en donde, aun al interior de los centros educativos, los logros dependen en mayor medida de las diferencias socioculturales entre los alumnos.

Lo anterior pone de manifiesto una mayor inequidad en los logros educativos de acuerdo a las condiciones socioeconómicas y culturales de los alumnos en Uruguay que en el resto de los países de la región (Duarte, Bos, Moreno, 2009 y OREALC/UNESCO-LLECE, 2010).¹³⁹

Gráfico 7.5 Equidad en los desempeños evaluados por SERCE en matemática y lectura. Efecto del nivel socioeconómico individual y del grupo de pares en el centro sobre los puntajes. Países seleccionados. 2006



Fuente: Duarte, Bos y Moreno, 2009: 21.

La incidencia de la escuela

Como se mencionó en la introducción de este apartado, el análisis de los logros de los alumnos puede complementarse con una mirada acerca de su variación debida a factores propios de las escuelas. Para ello se analiza la dispersión total registrada en los puntajes de los alumnos y se observa cuánta dispersión corresponde a diferencias entre escuelas y cuánta a diferencias al interior de ellas.¹⁴⁰

¹³⁹ Si bien aquí se presenta una selección de países, la situación se mantiene al comparar con el resto de los casos evaluados.

¹⁴⁰ Esto implica particionar la varianza del puntaje de cada alumno en un modelo multinivel, denominado "nulo". La proporción de varianza entre escuelas es conocida como índice de correlación intraclase (ICC), en este caso incondicional (sin controles por terceras variables).



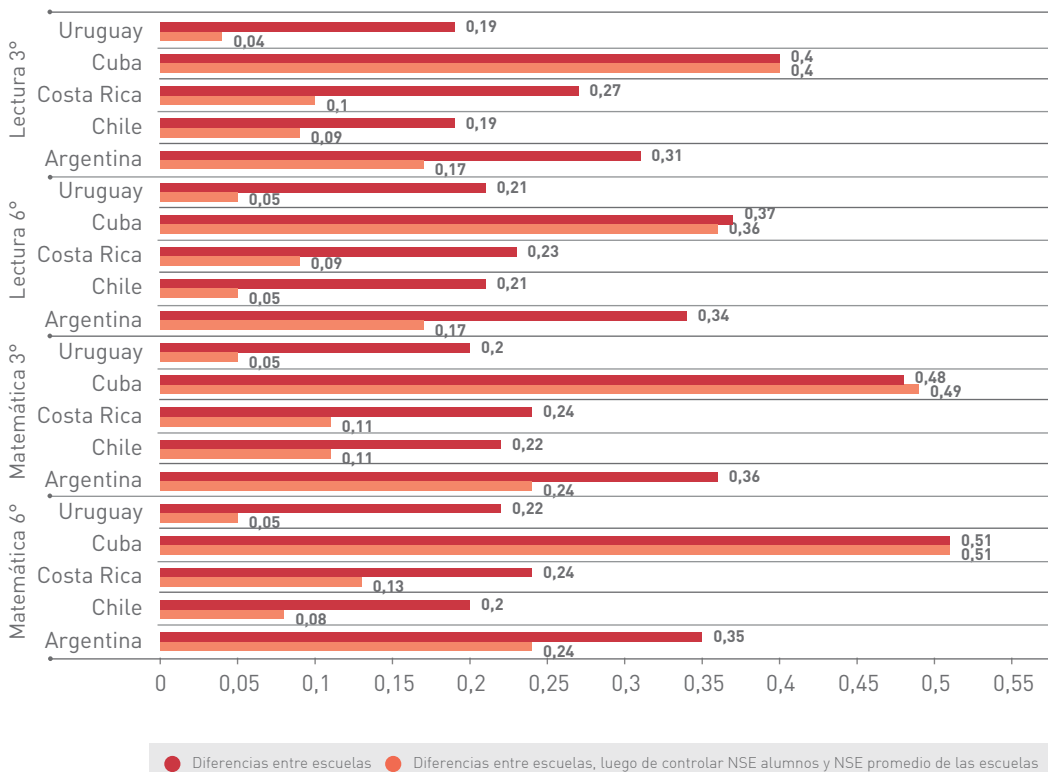
En el gráfico que sigue se ilustran los dos valores. Para cada grado y área evaluada, en cada país, la primera barra representa la magnitud de la varianza en el puntaje que se observa entre escuelas, mientras que la segunda barra representa dicha proporción luego de controlar según las condiciones socioculturales de los alumnos (individuales y de su grupo de pares).

La lectura del gráfico debe realizarse comparando ambas barras en cada país y observando dos aspectos: la proporción en que disminuyen las diferencias entre escuelas cuando se controla el contexto sociocultural¹⁴¹ (la segunda barra con relación a la primera, sería deseable que la reducción fuera la menor posible); y la magnitud de la varianza resultante expresada por la segunda barra (cuanto menor sea, más limitadas estarán las escuelas por las condiciones socioculturales de los alumnos para llevar a cabo acciones específicas).

Desde este punto de vista, el gráfico que sigue muestra que Uruguay es el país con menos márgenes de acción.¹⁴² Esto porque es en donde se observa la mayor reducción de la varianza en el puntaje luego de controlar por aspectos socioculturales (de cada alumno y de su grupo de pares) y, a su vez, es el país en el que se observa la menor varianza en el puntaje entre escuelas luego de controlar por aspectos socioculturales.

Esto es consistente con la información presentada anteriormente, que mostraba la gran influencia del contexto sociocultural del grupo de pares y de cada alumno al interior de cada escuela sobre los desempeños.

Gráfico 7.6 Diferencias en el puntaje entre escuelas, antes y luego de controlar por la composición sociocultural. 2006



Fuente: OREALC/UNESCO-LLECE, 2010: 134.

¹⁴¹ Es un indicador de la relevancia de las condiciones socioculturales para explicar las diferencias en los logros,

¹⁴² Entre los alumnos de sexto en la prueba de lectura los valores observados coinciden con los de Chile.



Estos resultados están en consonancia con los presentados anteriormente en relación con la segregación sociocultural del sistema educativo. La fuerte incidencia del contexto sociocultural en los desempeños de los alumnos es en parte reflejo de dicha segregación sociocultural. La normativa vigente asocia de manera importante la ubicación geográfica de los centros con quienes asisten a ellos y, a su vez, la población de los barrios se encuentra segregada. Esto se refleja en que la población de las escuelas también está segregada, lo cual facilita que sea mayor el impacto del contexto sociocultural de cada centro para explicar las diferencias en los resultados de cada uno y contribuye a explicar el impacto del contexto sociocultural del grupo de pares.

Sin embargo, como se vio, aun al interior de los centros de estudio Uruguay es el país en el que los resultados varían en mayor medida según el origen sociocultural de cada alumno. Esto, por su parte, muestra la importancia de pensar acciones que se reflejen al interior de las escuelas, en las formas de trabajo entre docentes y alumnos, para revertir la situación.

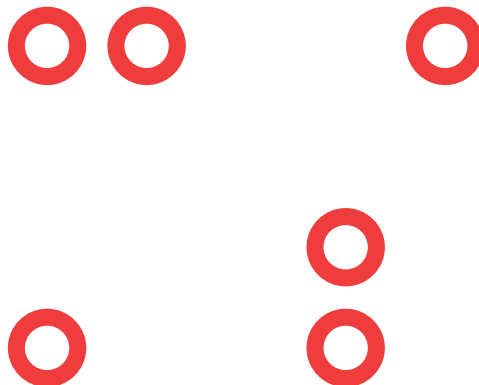
Los desempeños de los estudiantes de 15 años de educación media

A diferencia de la educación primaria, que desde 1996 cuenta con una evaluación nacional de desempeños educativos en lectura y matemática, actualmente en Uruguay la única fuente de información estandarizada, sistemática y de alcance nacional sobre los logros académicos en la educación media surge de la participación del país en PISA, que realiza la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Esto implica, por una parte, contar con un instrumento que tiene como potencialidad la comparación internacional y temporal, y la alta rigurosidad técnica en cuanto a diseño, implementación y análisis. Por otra parte, es central tener presente qué se está evaluando con la prueba PISA y cuáles son sus alcances y limitaciones, de modo de hacer una lectura de sus resultados considerando qué podemos conocer y qué no de los desempeños de los estudiantes de educación media en Uruguay a partir de la información disponible.

La participación de Uruguay en PISA permite conocer y analizar cuál es el nivel de competencia cognitiva en matemática, ciencias y lectura que tienen los estudiantes de 15 años de educación media (liceos públicos y privados, escuelas técnicas y 7°, 8° y 9° grados de escuelas rurales), así como su comparación internacional y evolución desde 2003, con parámetros y marcos conceptuales desarrollados internacionalmente.¹⁴³ Es un programa que brinda información sobre las competencias adquiridas, entendidas como la movilización de conocimientos específicos para el desarrollo o resolución de un problema concreto, a diferencia de lo que sería una evaluación de conocimientos curriculares aprendidos.¹⁴⁴

¹⁴³ Un desarrollo exhaustivo del programa puede encontrarse en ANEP (2010a).

¹⁴⁴ Varios estudios de panel nacionales e internacionales que siguen en el tiempo una o más cohortes participantes en PISA han confirmado la fuerte relación entre el nivel de competencias cognitivas adquiridas a los 15 años (y en especial si cuentan o no con lo que PISA denomina "competencias mínimas") con su integración educativa y laboral posterior. En Uruguay, un estudio de seguimiento de la cohorte evaluada en PISA 2003 muestra cómo las competencias cognitivas adquiridas a los 15 años es uno de los principales predictores de la afiliación o desafilación educativa posterior (a sus 19 años), incluso si se controla por el nivel socioeconómico del estudiante y el entorno sociocultural del centro educativo (Boado y Fernández, 2010).



Evolución de la cobertura de los estudiantes de 15 años de educación media

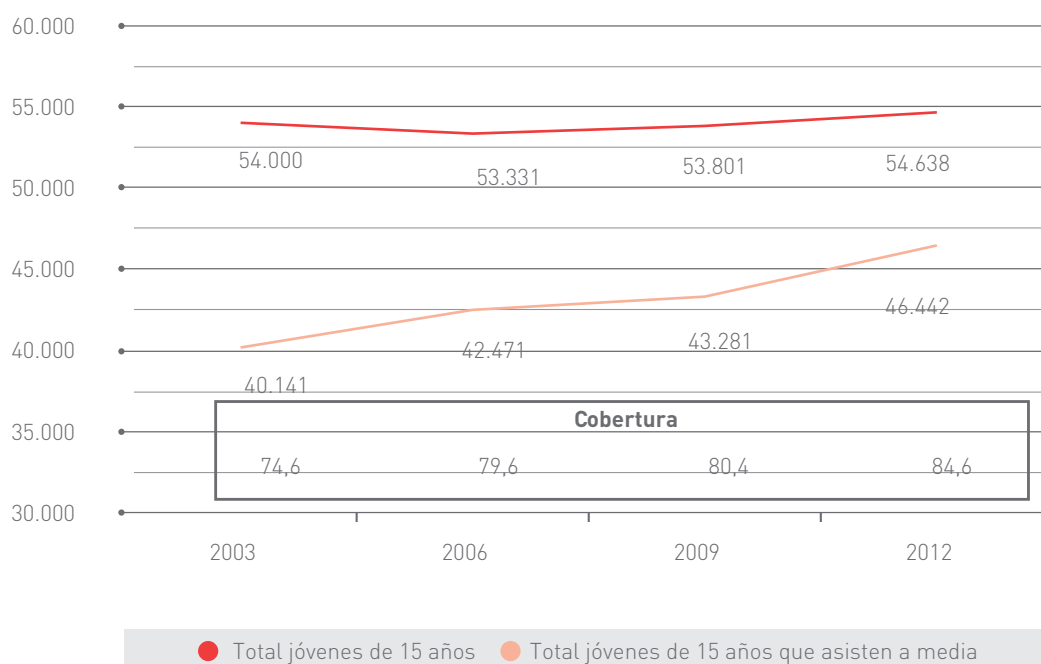
La universalización de la educación media en general y de la educación media básica en particular es uno de los principales resultados que el sistema educativo debe lograr, más aún con la extensión de la educación obligatoria hasta completar la educación media superior desde 2008 (Ley n° 18.437). Si bien el análisis sobre la efectiva finalización de los niveles educativos, incluyendo la educación media, fue abordado en el capítulo 6, presentar aquí la evolución de la población estudiada por PISA, centrada solo en una cohorte de edad, cobra relevancia para tener presente quiénes son los sujetos sobre cuyos logros cognitivos el país dispone de información, para considerar cómo han evolucionado el volumen y las características del alumnado en el tiempo, y para realizar un análisis conjunto sobre cómo han sido la evolución del acceso a la educación media y el desarrollo de los logros educativos, particularmente sobre si estos han sido o no equitativos.

En cifras, en 2012 Uruguay incorporó aproximadamente 6.000 estudiantes de 15 años más que en 2003. Esto implicó un aumento de un 10% en la cobertura educativa de la cohorte de 15 años: en 2003 el 75% de estos jóvenes asistía a un centro de educación media, mientras que en 2012 lo hacía el 85% (con una cantidad relativamente estable de jóvenes de 15 años en el país).¹⁴⁵ Si bien aún no se ha logrado la universalización de la educación para esta cohorte de edad, hubo un avance significativo en el acceso al sistema que está en sintonía con el énfasis puesto por las políticas educativas de los últimos años: el aumento de la cobertura convive con los esfuerzos del sistema por revincular estudiantes que dejaron de estudiar y fortalecer la permanencia de estudiantes con riesgo de desafiliación. Expresión de este énfasis son tanto la variedad de programas educativos dedicados a estos objetivos (muchos de ellos descriptos en el capítulo 4 de este informe) como las transformaciones en la oferta educativa, fundamentalmente en educación técnica, con una fuerte apuesta hacia cursos con posibilidad de continuidad educativa, como la reformulación 2007 de la formación profesional básica y la priorización de esta oferta sobre cursos básicos o capacitaciones sin continuidad, aun con las salvedades que son señaladas en el capítulo 8.

Algunas preguntas que surgen de la incorporación de más jóvenes de 15 años a la educación media son: en qué sectores del sistema educativo se han incorporado y en qué medida ha cambiado el perfil poblacional de los jóvenes escolarizados.

¹⁴⁵ Esta tendencia se expresa también en la evolución de las tasas netas de asistencia a la educación media en Uruguay (información disponible en el Observatorio de la Educación de la ANEP).

Gráfico 7.7 Evolución de población de 15 años de edad y estudiantes de 15 años de edad en educación media. 2003, 2006, 2009 y 2012



Fuente: ANEP-PISA (2004, 2007, 2010 y 2013) y proyecciones de población del INE.

Los sectores que recibieron mayor cantidad de jóvenes en este período fueron las escuelas técnicas y los liceos privados —estos últimos principalmente en el interior del país—, que aumentaron su estudiantado en 2012 en un 57% y 37% respecto de 2003. En los liceos públicos la cantidad de estudiantes de 15 años se mantuvo en el período, aunque, tal como lo muestra el siguiente cuadro, en términos relativos siguen concentrando la mayor parte de estudiantes de educación media.



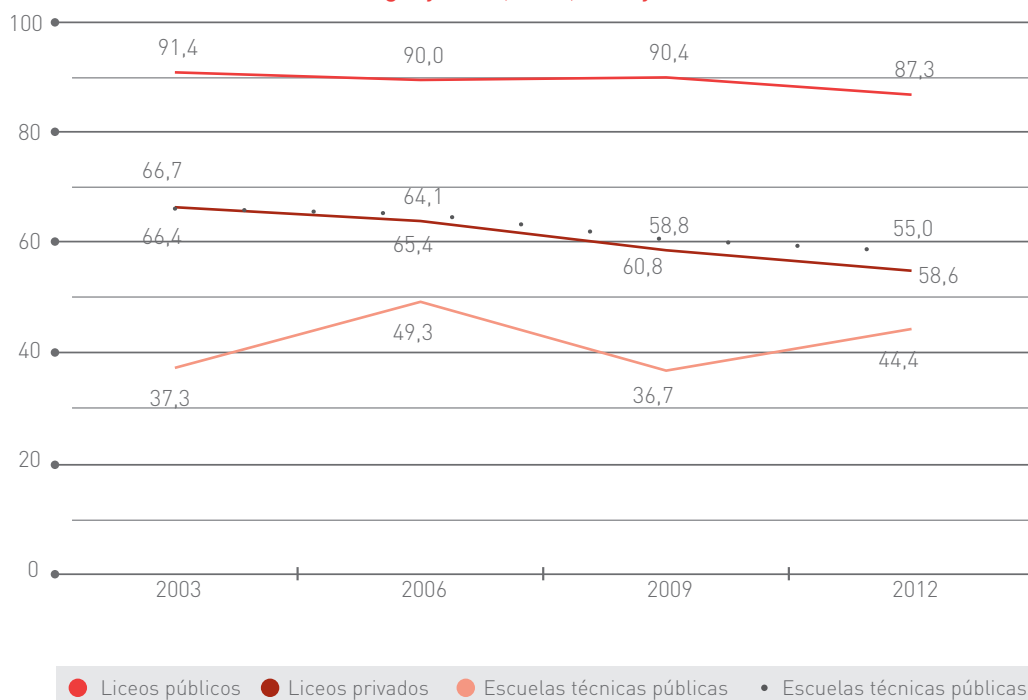
Cuadro 7.1 Establecimientos de educación media básica por tipo. 2003, 2006, 2009 y 2012

Tipo de centro	Año							
	2003		2006		2009		2012	
	Establecimientos	%	Establecimientos	%	Establecimientos	%	Establecimientos	%
Liceos públicos	29.415	73,3	28.857	67,9	28.995	67,0	30.725	66,2
Escuelas técnicas públicas	5.073	12,6	7.300	17,2	6.535	15,1	7.959	17,1
Liceos privados	5.654	14,1	6.314	14,9	7.751	17,9	7.758	16,7
Total	40.141	100,0	42.471	100,0	43.281	100,0	46.442	100,0

Fuente: PISA-OCDE (2003, 2006, 2009 y 2012).

En términos generales, en 2012 el nivel socioeconómico y cultural promedio de los estudiantes de 15 años es levemente menor que el de sus pares en 2003¹⁴⁶ y el porcentaje de estudiantes con rezago académico (que están cursando grados inferiores a cuarto o quinto) es mayor (principalmente en liceos públicos). La distribución por sexo se mantiene estable.

Gráfico 7.8 Evolución del grado modal o superior (cuarto y quinto año) por tipo de centro en Uruguay. 2003, 2006, 2009 y 2012



Fuente: PISA-OCDE (2003, 2006, 2009 y 2012).

¹⁴⁶ Debido a que se incorporaron al sistema educativo sectores que antes no accedían.



El hecho de que solo 6 de cada 10 estudiantes de 15 años cursan sus estudios en el grado normativo (en este caso cuarto y quinto grados de educación media) relativiza, al menos para nuestro país, la interpretación de los resultados de PISA como los resultados de los estudiantes que finalizaron la educación media básica.

Evolución global de los logros cognitivos en Uruguay

PISA presenta los resultados de la prueba a partir de dos indicadores principales: el promedio del puntaje de todos los alumnos en cada país y la distribución de alumnos en los seis niveles de desempeño que define.¹⁴⁷ A su vez, el programa define el nivel 2 como el nivel de competencias mínimas que es deseable que tengan los estudiantes de 15 años.¹⁴⁸ Los niveles de desempeño en la prueba caracterizan al estudiante en función de la definición de competencia realizada por PISA y no se vinculan con definiciones, establecidas o no, de los currículos de cada país.

A modo de ejemplo, la competencia matemática implica para PISA 2012 la capacidad de los individuos de formular, emplear e interpretar la matemática en distintos contextos dados. Implica también la capacidad de razonar matemáticamente utilizando modelos, conceptos, datos, herramientas y procedimientos para describir, explicar y predecir fenómenos. A su vez, busca en su definición reconocer el papel que tiene la matemática en la vida práctica, en la capacidad de realizar juicios y opiniones fundadas y tomar decisiones necesarias como ciudadanos críticos y reflexivos (OCDE, 2013a).

Con este norte establecido, el programa define que un estudiante cuenta con las competencias mínimas en matemática (nivel 2) cuando logra, al menos, interpretar situaciones en contextos que requieren inferencia directa, extraer información de una sola fuente, usar un solo modo de representación, aplicar algoritmos básicos para resolver problemas con números enteros e interpretar literalmente los resultados (OCDE, 2013c).¹⁴⁹ En lectura un estudiante alcanza el nivel 2 cuando logra reconocer la idea principal en un texto, comprender relaciones o construir significados dentro de un fragmento limitado del texto cuando la información no es relevante y debe realizar pequeñas inferencias, o bien realizar comparaciones o conexiones entre el texto y sus conocimientos previos. Por su parte, en ciencias este nivel es alcanzado cuando el estudiante cuenta con el conocimiento científico adecuado para realizar explicaciones en contextos familiares, inferir conclusiones basadas en investigaciones simples, efectuar razonamientos directos y hacer interpretaciones literales de resultados de investigaciones científicas o de resolución de problemas tecnológicos.

En términos generales, de acuerdo a los resultados de PISA, hoy en el país la distribución de los desempeños académicos en matemática, ciencias y lectura muestra que la cohorte de estudiantes de 15 años de educación media se divide casi a la mitad entre quienes cuentan con las competencias “mínimas” definidas por el programa y quienes carecen de ellas. En matemática el 44% de estos estudiantes logra, al menos, llegar al nivel 2. En lectura lo logra el 53% y en ciencias el 54%.

¹⁴⁷ A partir del análisis del tipo de actividades que resuelven los alumnos ubicados en cada nivel PISA presenta una descripción de las habilidades o desempeños de los alumnos en cada tramo de puntaje. Ver niveles de desempeño de la competencia matemática definidos para 2012 en la tabla 7.A.1 del Anexo de cuadros.

¹⁴⁸ Por mayor información sobre los desempeños en los países participantes, así como una descripción de los marcos conceptuales y tablas de especificaciones con ejemplos de ejercicios de prueba ver OCDE (2013b).

¹⁴⁹ Tal como fue mencionado, si bien PISA evalúa las competencias en matemática, ciencias y lectura, según el ciclo de evaluación el programa se focaliza en un área principal que abarca aproximadamente las $\frac{3}{4}$ partes de la prueba. En 2003 y 2012 el foco de la prueba fue matemática, por lo que en este análisis, si bien se presentan los resultados globales de las tres áreas, se focaliza luego en el desarrollo y análisis de los logros en matemática.



Por su parte, alrededor del 7% de los estudiantes alcanza a resolver correctamente ejercicios que implican mayores niveles de reflexión y complejidad, característicos de un nivel alto de desempeño (niveles 4, 5 y 6). En matemática un 7% de los estudiantes en 2012 alcanza un nivel de desempeño alto, que implica al menos trabajar con modelos explícitos para situaciones complejas y concretas que involucran restricciones o la necesidad de plantear supuestos; son capaces de seleccionar e integrar diversas representaciones relacionándolas directamente con aspectos de situaciones del mundo real; utilizan habilidades de pensamiento bien desarrolladas y razonan flexiblemente en estos contextos; y pueden construir y comunicar explicaciones y argumentos basados en sus propias interpretaciones, argumentos y acciones (OCDE, 2013b).

En lectura, menos del 7% realiza tareas relacionadas con categorizar información, identificar matices del lenguaje, evaluar críticamente un texto, generar categorías abstractas para lograr interpretaciones de alta complejidad, todas competencias comprendidas como niveles de desempeño alto según el programa.

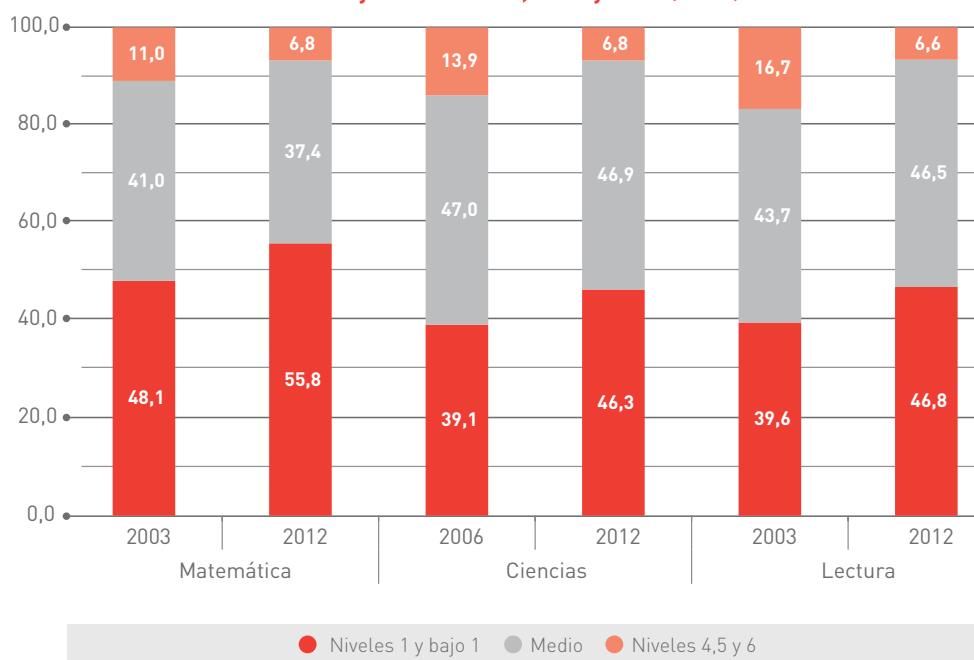
En ciencias, casi un 7% logra como mínimo desarrollar tareas más reflexivas, propias de lo que sería un nivel alto de desempeño para esta población: seleccionar e integrar explicaciones desde las diferentes disciplinas de la ciencia y la tecnología y unir estas explicaciones con aspectos de la vida cotidiana, reflexionar sobre sus acciones y comunicar decisiones usando conocimiento y evidencia científica, resolver con éxito actividades de prueba que implican situaciones y cuestiones que involucran fenómenos explícitos y requieren hacer inferencias sobre el rol de la ciencia o la tecnología.

En la evolución de esta distribución de los aprendizajes se ve cómo en todas las áreas la proporción de estudiantes que no alcanza el nivel 2 de desempeño aumentó entre 2003 y 2012, mientras la proporción de estudiantes con desempeños altos se mantuvo o descendió levemente según el área evaluada.¹⁵⁰ En matemática, la proporción de estudiantes que no cuentan con las competencias mínimas establecidas por PISA aumentó 8 puntos porcentuales (un 48% en 2003 y un 56% en 2012) y descendió la proporción de estudiantes con altos niveles de competencia matemática desde un 11% en 2003 a casi un 7% en 2012.



¹⁵⁰ En la tendencia de la evaluación de la competencia científica la comparabilidad es posible a partir de la edición de PISA 2006.

Gráfico 7.9 Evolución de niveles de desempeño en matemática, ciencias y lectura. 2003, 2006 y 2012 (en %)



Fuente: PISA-OCDE (2003, 2006 y 2012).

Los datos de PISA muestran avances y estancamientos en la última década en lo que refiere al acceso y la equidad en los logros. De acuerdo con los resultados de la participación en PISA, el país no logró combinar un aumento de la cobertura con una mejora en los logros académicos, sino que tuvo un descenso en los desempeños y un aumento del rezago académico del estudiantado de 15 años en 2012.

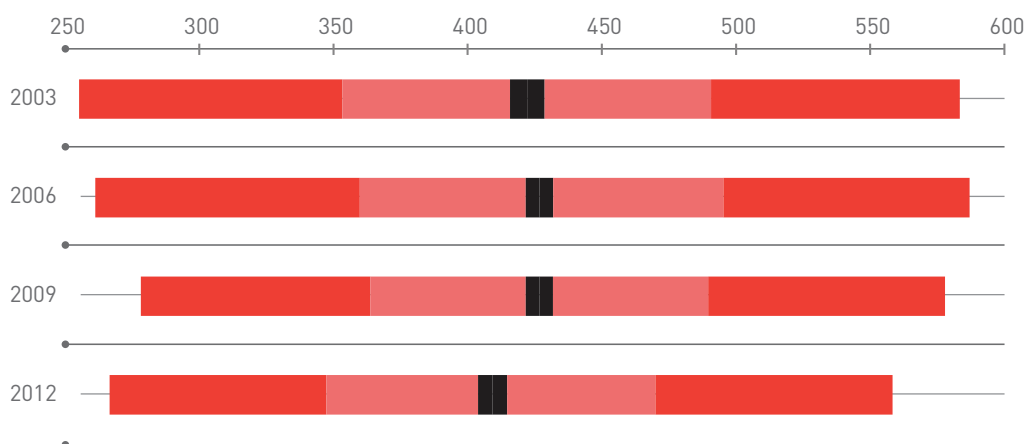
No obstante, la baja en los desempeños, también expresada en la evolución de los desempeños promedio, se acompañó de un leve descenso de la desigualdad de los resultados educativos. Como se observa en el gráfico que sigue,¹⁵¹ el desempeño promedio en matemática de los estudiantes de 15 años ha descendido levemente entre 2003 y 2012, en 13 puntos (422 en 2003, frente a 409 en 2012).¹⁵² Este menor desempeño promedio fue acompañado por una menor dispersión en los puntajes, lo que puede observarse en que la longitud de la barra es más corta (distancia en puntajes entre el 5% de estudiantes con peor desempeño y el 5% de estudiantes con mejor desempeño).

¹⁵¹ Las cajas negras de cada barra integran el puntaje promedio en matemática para el año en cuestión junto con su intervalo de confianza. Si, a partir de una lectura vertical del gráfico, las cajas negras se superponen, las diferencias entre los puntajes promedio de los años no son estadísticamente significativas, por lo que puede concluirse que el desempeño del país se mantuvo estable, y ocurre lo contrario cuando las cajas negras no se superponen.

¹⁵² Diferencia significativa al 95% de confianza a partir de los errores estándar presentados en el cuadro 7.A.1 del Anexo de cuadros.



Gráfico 7.10 Promedios y dispersión de puntajes (1) en evaluaciones PISA matemática. 2003, 2006, 2009 y 2012



Fuente: PISA-OCDE (2003, 2006, 2009 y 2012).
 (1) Intervalos del confianza al 95%.
 Datos en el cuadro 7.A.1 del Anexo de cuadros.

Según el gráfico anterior, esta disminución de la desigualdad educativa representó una disminución del puntaje en la prueba de los estudiantes con mejores desempeños.¹⁵³

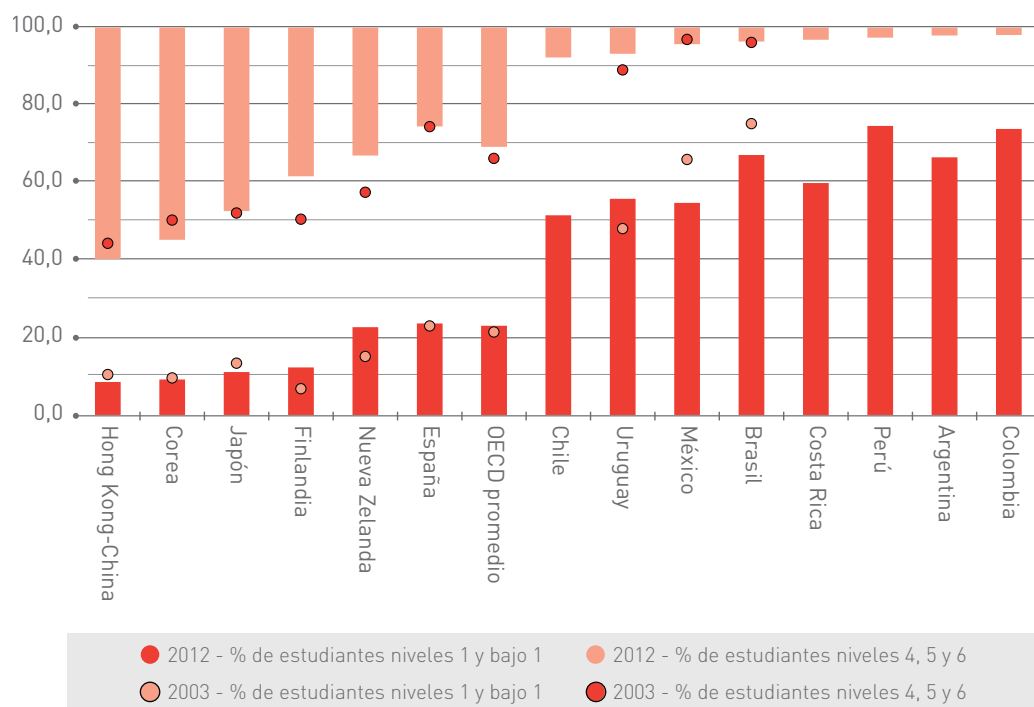
Evolución global de los logros cognitivos en el escenario internacional

Al ubicar el país en el escenario latinoamericano es posible constatar dos aspectos importantes. En primer lugar, y tal como se observa en el siguiente gráfico, Uruguay y Chile son los países con mayor proporción de estudiantes con altos desempeños en matemática, y junto con Chile y México, Uruguay tiene la menor proporción de estudiantes en niveles bajos de desempeño (niveles 1 y bajo 1). Por otra parte, a lo largo de la última década, mientras México y Brasil —los países latinoamericanos que participaron en PISA 2003— lograron descender su población de estudiantes con bajos niveles de competencia matemática, Uruguay aumentó esta proporción. Por último, el gráfico muestra que la proporción de estudiantes uruguayos con desempeños bajos es el doble que el promedio de la OCDE y en esta última la cantidad de estudiantes con niveles altos de desempeño es más de tres veces mayor a la registrada en Uruguay.

¹⁵³ En las restantes áreas evaluadas (que no fueron el foco del ciclo PISA 2012) en 2012 el desempeño fue de 416 en competencia científica y 411 en competencia lectora, puntajes que corresponden al segundo nivel de desempeño en ambos casos.



Gráfico 7.11 Alumnos en los niveles bajo (1 y bajo 1) y alto (4 a 6) de desempeño en evaluaciones PISA matemática. Países seleccionados (en %). 2003 y 2012



Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).

Tabla de datos en el cuadro 7.A.2 del Anexo de cuadros

Lógicamente, esta tendencia también se presenta al analizar los logros a partir del puntaje promedio en matemática: en 2012 Uruguay alcanzó un promedio de 409 puntos,¹⁵⁴ fue el segundo país de América Latina con mejor puntaje junto con México y luego de Chile, y se encontró casi 90 puntos por debajo del promedio de los países de la OCDE, y en general entre los países y economías participantes en 2012 con menores de desempeños.

Por su parte, los países de mejores desempeños mantienen en general sus altas tasas de cobertura unidas a altos desempeños. En Corea, Finlandia y Nueva Zelanda también aumentó levemente la desigualdad en los puntajes, si bien parten en 2003 con una distribución más igualitaria de los desempeños. Hong Kong y Japón, en cambio, disminuyen su desigualdad, mientras que en España permanece incambiada.

¹⁵⁴ Con un error estándar de 2,8.



Cuadro 7.2 Cobertura, estudiantes en grado modal y puntaje promedio en evaluaciones PISA matemática. Países seleccionados. 2003 y 2012

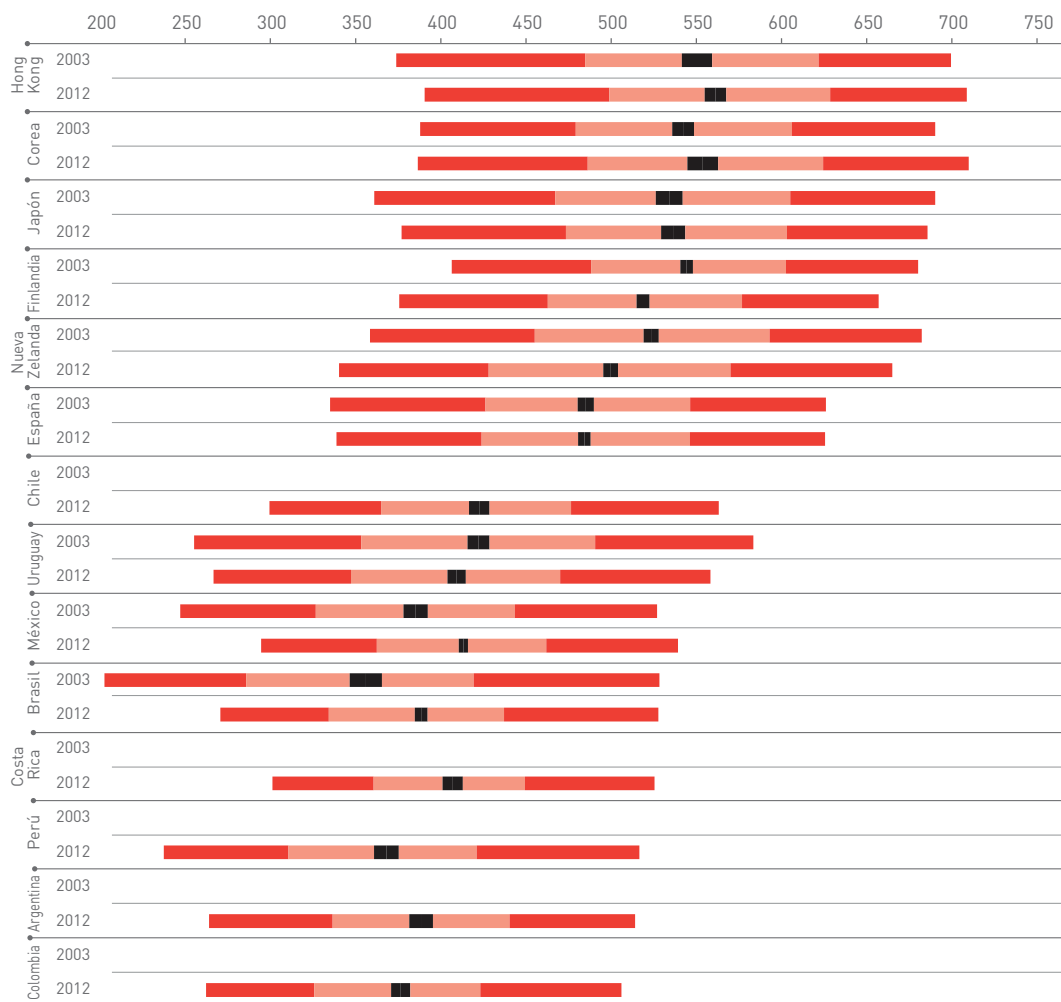
País	Año					
	2003			2012		
	Cobertura	% en el grado modal o superior	Puntaje promedio	Cobertura	% en el grado modal o superior	Puntaje promedio
Hong Kong - China	96,8	58,4	550,4	92,5	66,5	561,2
Corea	99,9	98,4	542,2	97,8	94,1	553,8
Japón	97,3	100,0	534,1	97,8	100,0	536,4
Finlandia	100,0	87,3	544,3	99,5	85,1	518,8
Nueva Zelanda	95,9	93,1	523,5	97,0	93,7	499,7
España	92,1	69,8	485,1	95,5	66,0	484,3
Chile				91,9	72,9	422,6
Uruguay	74,2	66,4	422,2	85,0	58,6	409,3
México	58,1	44,7	385,2	69,6	63,0	413,3
Brasil	64,9	61,5	356,0	77,9	43,3	391,5
Costa Rica				78,9	78,9	407,0
Perú				87,1	71,4	368,1
Argentina				93,1	63,4	388,4
Colombia				69,7	60,9	376,5

Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).



El gráfico siguiente presenta la evolución de los puntajes promedio y su dispersión para los países seleccionados que participaron en PISA. En él, cuanto más angosta es la barra horizontal, menor es la desigualdad de puntajes.

Gráfico 7.12 Promedios y dispersión de puntajes (1) en evaluaciones PISA matemática. Países seleccionados. 2003 y 2012



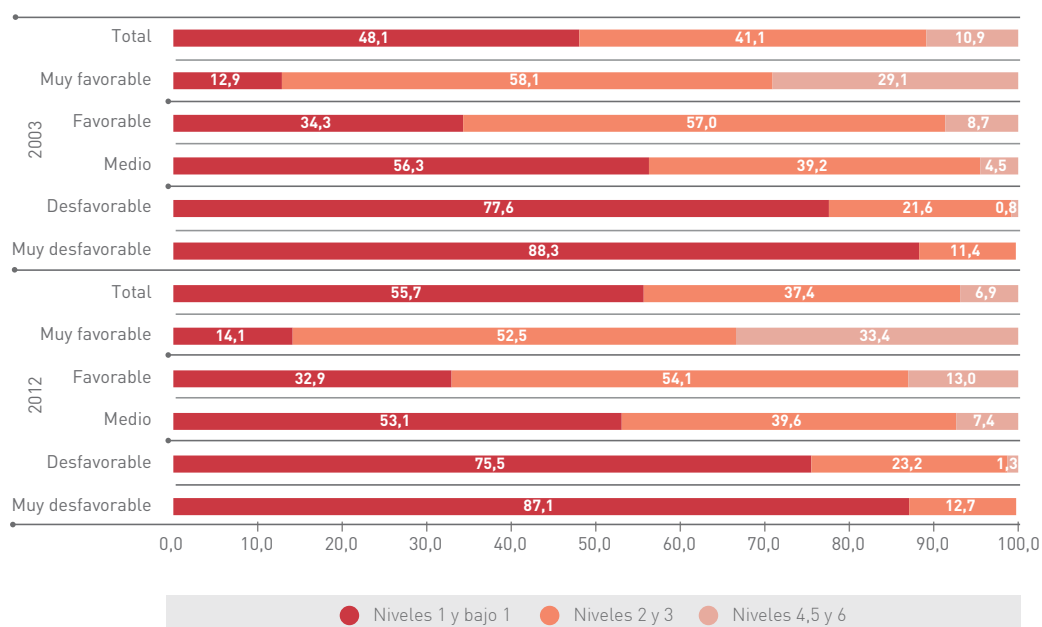
Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).
(1) Intervalos del confianza al 95%.

El cuadro 7.A.3 del Anexo de cuadros complementa esta información, presentando para cada país una medida de desigualdad educativa —desigualdad en los puntajes— llamada índice de Theil (menor valor del índice implica menor desigualdad educativa). El cuadro indica que Uruguay y Perú presentan la mayor desigualdad educativa entre los países latinoamericanos participantes en PISA y, en general, entre todos los países de la comparación. A pesar de ello y en consonancia con lo visto anteriormente, tanto Uruguay como Brasil y México presentan una leve reducción de la desigualdad educativa entre 2003 y 2012. Por su parte, los países con mejores desempeños, como Corea, Finlandia y Nueva Zelanda, aumentan levemente la desigualdad en los puntajes, aunque parten en 2003 con una distribución más igualitaria de los desempeños.

Evolución de los desempeños de los estudiantes al interior de Uruguay, según entorno sociocultural del centro y tipo de centro

Las fuertes diferencias de los desempeños según el entorno sociocultural del centro al cual asisten los estudiantes se han conformado como una característica de la distribución de los logros educativos en el país tanto en educación primaria como en educación media. Si bien Uruguay no se destaca por ser de los países con mayor desigualdad social en la región, sí es de los países con mayores diferencias en los logros educativos según factores socioeconómicos y culturales en América Latina (en los países participantes en dichos estudios). A esto se agrega la tendencia en la última década, al menos en educación media, a la permanencia de la estratificación de los desempeños por el entorno sociocultural del centro. El gráfico siguiente muestra estos resultados.

Gráfico 7.13 Distribución de alumnos según nivel de desempeño en evaluaciones PISA matemática, por entorno sociocultural del centro educativo (en %). 2003 y 2012



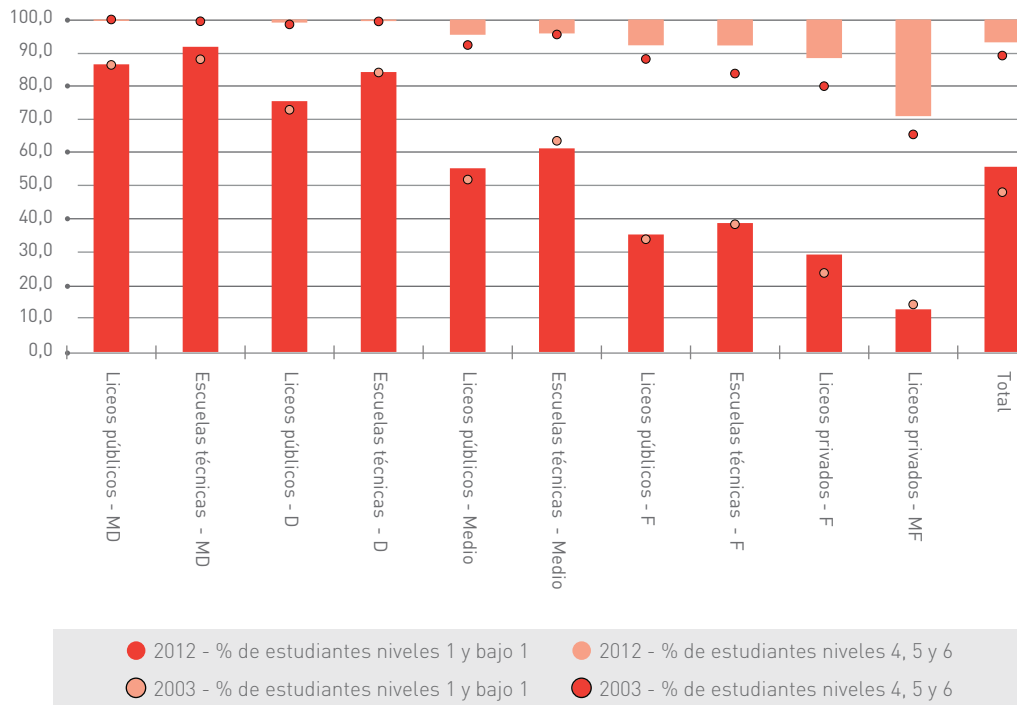
Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).

Tal como lo muestra el gráfico, en 2012, mientras el 14,1% de los estudiantes que asisten a centros con entorno sociocultural muy favorable no alcanza a resolver problemas con números enteros, interpretar literalmente los resultados o extraer información de una sola fuente— características del nivel 2 de competencia matemática de PISA— este porcentaje asciende al 87,1% de los estudiantes que asisten a centros con entornos muy desfavorables.



La información de los desempeños según el tipo y entorno sociocultural del centro educativo¹⁵⁵ muestra que a igual entorno sociocultural, por ejemplo, en el caso de los centros con entorno favorable, no existen diferencias significativas entre liceos privados y públicos en la proporción de estudiantes con bajos y altos niveles de desempeño.¹⁵⁶ No obstante, en la comparación entre los liceos públicos y las escuelas técnicas con entornos desfavorables, las escuelas técnicas poseen una mayor proporción de estudiantes en los niveles de desempeño más bajo.¹⁵⁷

Gráfico 7.14 Alumnos en los niveles bajo (1 y bajo 1) y alto (4 a 6) de desempeño en evaluaciones PISA Matemática, según entorno socioeconómico y cultural (1) y tipo de centro (en %). 2003 y 2012



Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).
 (1) Muy desfavorable (MD); Desfavorable (D); Medio (Medio); Favorable (F); Muy favorable (MF).
 Datos en el cuadro 7.A.4 del Anexo de cuadros.

¹⁵⁵ Una clasificación de centros por tipo y entorno sociocultural da por resultado diez categorías en las que existen casos comparables, que son presentadas en el gráfico 7.14. Por ejemplo, no existen suficientes casos de liceos privados de contextos muy desfavorables y desfavorables para realizar análisis robustos. Asimismo, en los contextos muy favorables solo existen liceos privados.

¹⁵⁶ Las diferencias y errores estándar se presentan en el cuadro 7.A.4 del Anexo de cuadros.

¹⁵⁷ Debe tomarse en cuenta que la comparación refiere a todos los estudiantes de cada tipo de centro, por lo que para el caso de educación técnica implica que hay estudiantes de los distintos tipos de programas que ofrece y estas diferencias implican distintos grados de profundidad en la enseñanza curricular de matemática.

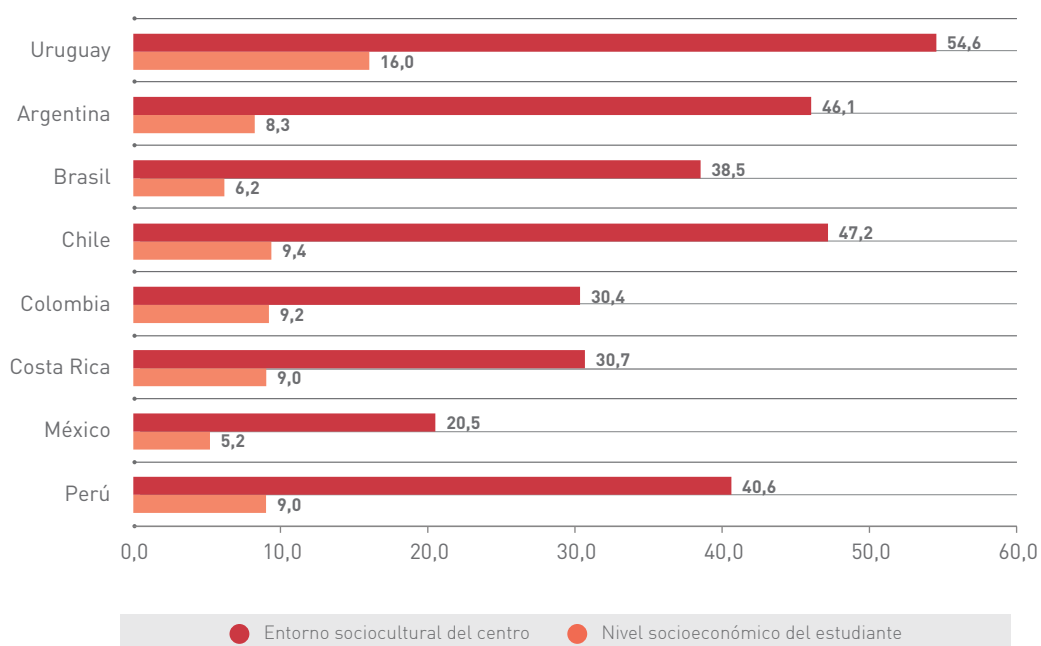


Equidad en los desempeños educativos de los estudiantes

El análisis de los resultados de la participación de Uruguay en PISA 2012 muestra, al comparar con otros países latinoamericanos y en concordancia con la evidencia presentada antes sobre los resultados en primaria, que es el país en el que es mayor la incidencia del estatus socioeconómico del grupo de pares sobre los desempeños de los alumnos. Sin embargo, entre los alumnos de 15 años este efecto se diferencia en menor medida que en primaria de la magnitud registrada en otros países. Dicho efecto (denominado composicional) es representado por la barra oscura del siguiente gráfico. Según ella, en Uruguay un alumno que asiste a un centro educativo cuyo promedio en el estatus socioeconómico es una unidad mayor al de otro centro obtendrá 54,6 puntos más en matemática.

La barra clara informa sobre la variación del puntaje de cada alumno según su propio estatus socioeconómico al interior de cada escuela (efecto individual). Este indicador también muestra a Uruguay como el país en el que el puntaje cambia en mayor medida según las condiciones socioeconómicas de origen de cada alumno.

Gráfico 7.15 Equidad en los desempeños evaluados por PISA en matemática. Efecto del nivel socioeconómico individual y del grupo de pares en el centro, sobre los puntajes. 2012



Fuente: PISA-OCDE (2012).



La incidencia del centro educativo

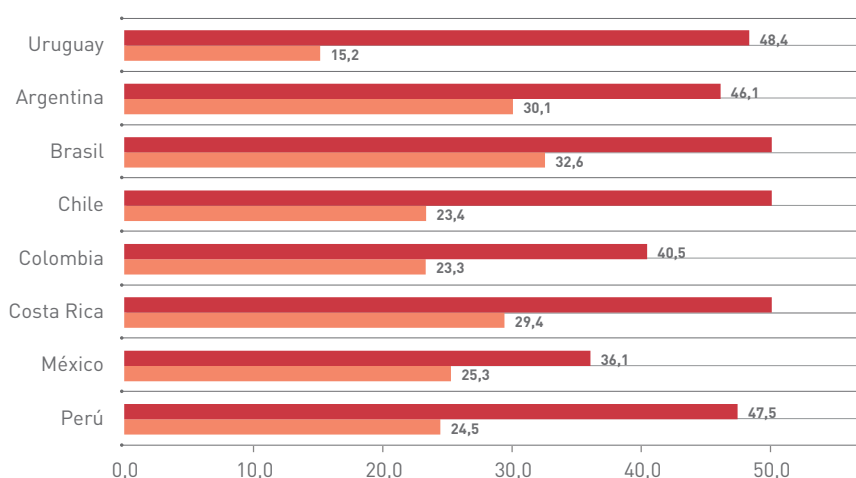
Entre los distintos aspectos de los centros educativos que inciden en los desempeños deben diferenciarse aquellos en los que el centro puede accionar a nivel local¹⁵⁸ (que llamaremos efectos escolares) de aquellos factores sobre los cuales el centro educativo no tiene margen de acción (efectos composicionales). Ejemplo de los primeros son el clima educativo, la capacidad de liderazgo del director, procesos educativos, estrategias de enseñanza, el trabajo colaborativo en el cuerpo docente, mientras que los efectos composicionales refieren a aspectos demográficos, socioeconómicos y culturales del estudiantado.

En Uruguay, como se ve en el siguiente gráfico, casi la mitad de la heterogeneidad en los desempeños en matemática obedece a diferencias entre los centros, las cuales comprenden tanto factores escolares como características composicionales.

No obstante, la composición sociocultural de cada centro explica la mayor parte de dicha heterogeneidad. Tal como lo muestra el próximo gráfico, en 2012 en Uruguay las diferencias en los puntajes entre centros se reducen de un 48% a un 15% cuando se toma en cuenta el contexto sociocultural de quienes asisten a cada uno de ellos.

La información presentada a la derecha del gráfico permite decir que casi un 70% de la heterogeneidad observada en los puntajes obedece a la composición sociocultural de cada centro de estudio.¹⁵⁹

Gráfico 7.16 Diferencias en los desempeños explicadas por factores escolares. Países seleccionados. 2012



País	% de reducción de la varianza
Uruguay	68,6
Argentina	34,8
Brasil	36,0
Chile	54,9
Colombia	42,3
Costa Rica	42,1
México	29,9
Perú	48,5

- % de las diferencias en los desempeños debido a diferencias entre escuelas
- % de las diferencias en desempeños debido a diferencias entre escuelas luego de restar el efecto del entorno sociocultural

Fuente: PISA-OCDE (2012).

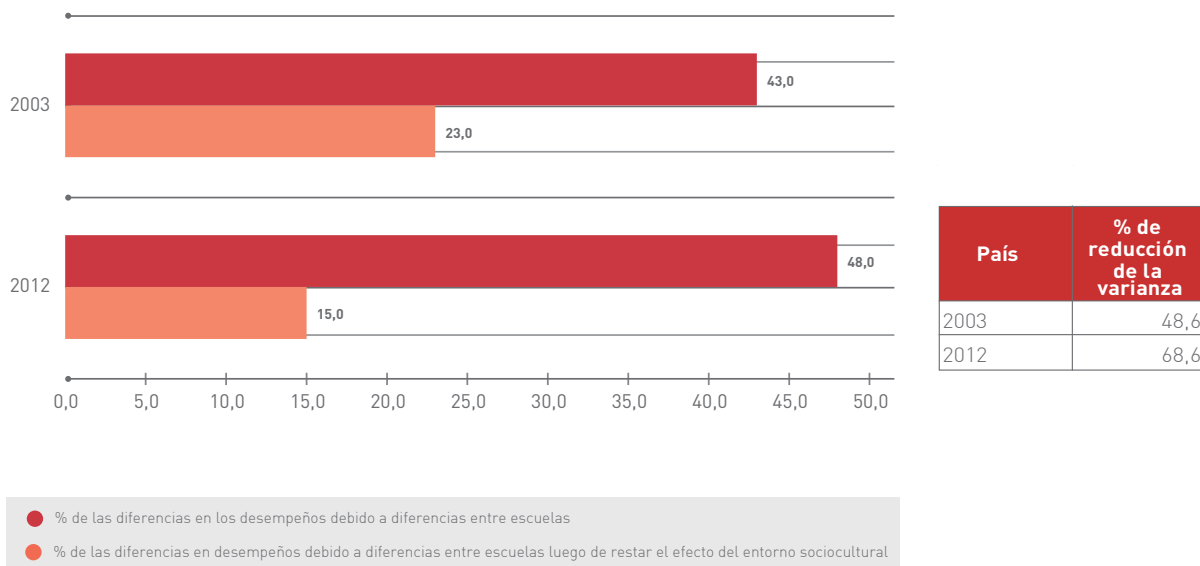
¹⁵⁸ Esto no incluye las decisiones que tienen competencia a nivel central.

¹⁵⁹ Un 33% de varianza explicada por factores escolares (la diferencia entre 48% de varianza explicada por factores escolares en el modelo nulo y 15% de varianza explicada por factores escolares en el modelo ajustado), supone en sí casi un 70% de la varianza a nivel de centros ($33/48=68,6$).



Un análisis de la evolución de la relación entre la composición sociocultural de los centros y los desempeños de los alumnos uruguayos muestra que entre 2003 y 2012 el peso del entorno sociocultural (como factor composicional) se ha agudizado.

Gráfico 7.17 Evolución de la varianza en los desempeños explicada por factores escolares. Países seleccionados (en %). 2003 y 2012



Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).

Ello indica que se redujo el margen de acción de las escuelas para operar sobre los desempeños de sus alumnos, porque aumentó el peso de las características socioculturales de los alumnos como factor explicativo de los logros, lo cual, dicho de otra manera, implica que se redujo el peso de los factores propiamente escolares como elementos explicativos de las diferencias en los desempeños de los alumnos.



Consideraciones finales

Este capítulo ha mostrado que Uruguay es uno de los países en donde es mayor la incidencia del estatus socioeconómico de los estudiantes y su grupo de pares sobre sus desempeños. En educación media, por ejemplo, son los contextos socioculturales de los centros, y no las diferencias entre centros públicos y privados, los que contribuyen a explicar las diferencias en los logros, ya que, cuando estos se toman en cuenta, las otras dejan de ser relevantes.¹⁶⁰

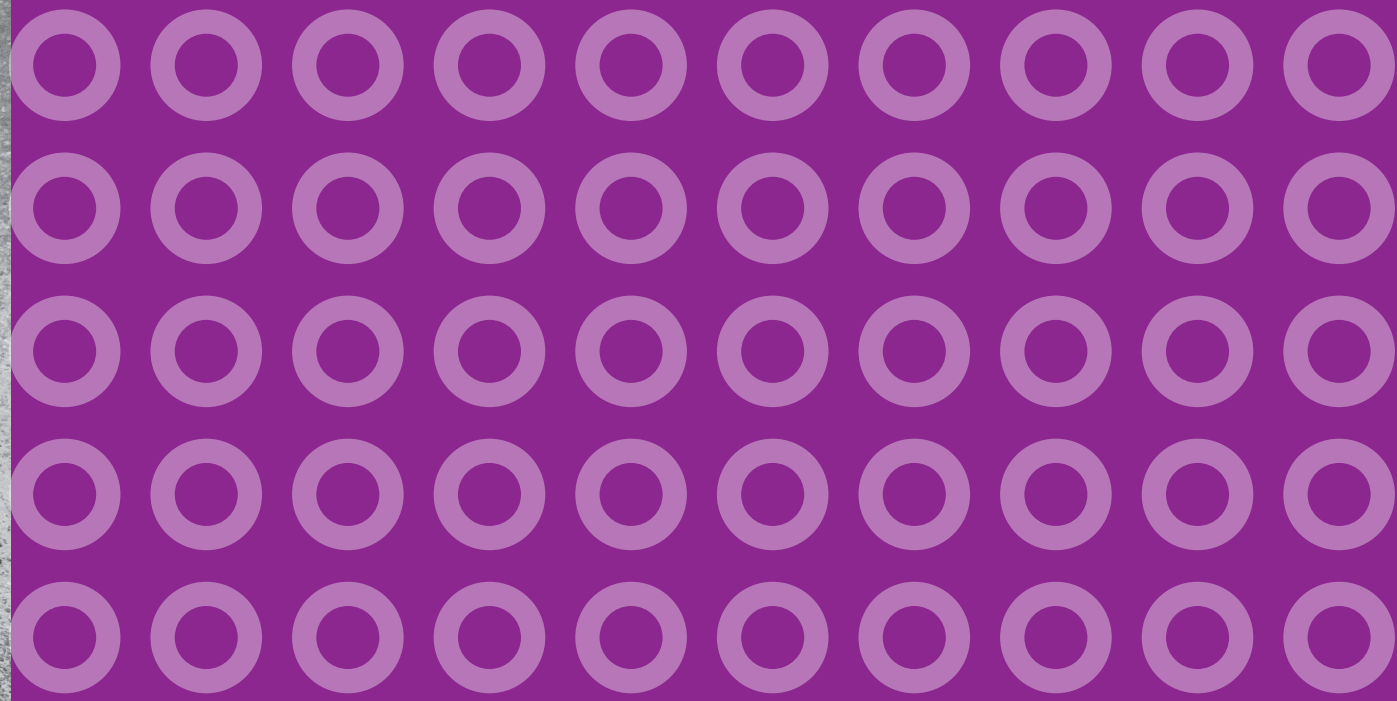
Si bien las diferencias en el estatus socioeconómico de los individuos trascienden al ámbito educativo, la evidencia plantea como prioritario diseñar estrategias desde el sistema educativo que contribuyan a reducir las diferencias en el nivel de logro originadas por condiciones socioeconómicas y culturales.

A ello contribuirán todas las acciones orientadas a reforzar la capacidad de los docentes para trabajar con alumnos de contextos diversos, así como aquellas dirigidas a reducir la heterogeneidad de criterios entre los docentes respecto a cuáles son los logros esperados para sus alumnos, ya que es probable que estos se vean afectados según la percepción de los docentes de las características de su alumnado. Adicionalmente, como ya fue señalado, sería adecuado acompañar estas acciones por políticas dirigidas a reducir la segregación sociocultural entre los centros de estudio, lo cual contribuirá a matizar el impacto del contexto sociocultural del grupo de pares sobre los desempeños. Estas políticas podrían contribuir a reducir la inequidad en los desempeños educativos de los alumnos uruguayos.



¹⁶⁰ Para el caso de primaria no se cuenta con información sobre las diferencias en los logros de los alumnos de centros públicos y privados, con excepción de los resultados publicados en la primera evaluación nacional de aprendizajes realizada en 1996 (ANEP, 1996a; ANEP, 1997a; ANEP, 1997b; ANEP, 1999; ANEP, 2000; ANEP, 2002; ANEP, 2003; ANEP, 2007b y ANEP, 2010b).





Sección III.

Principales desafíos para la
transformación educativa



Capítulo 8. Estructuras curriculares

En este capítulo se presentan los principales hallazgos de los estudios “Transformaciones curriculares en Uruguay. Análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”¹⁶¹ y “Análisis de los procesos de formulación curricular en Uruguay durante el período 2006-2008: subsistemas de educación primaria, secundaria y técnica”.¹⁶² En él se fundamenta la necesidad de estudiar el currículo y su evolución para comprender mejor los problemas que actualmente atraviesa el sistema educativo uruguayo, se sintetiza la evolución histórica de algunas de las pautas curriculares de educación primaria y media en los últimos 30 años,¹⁶³ se describen los motivos y procesos que llevaron a la adopción de los currículos vigentes y se plantean desafíos para la política curricular.

El estudio del currículo y su evolución como contribución a la comprensión de las problemáticas del sistema educativo

Las condiciones de éxito o fracaso para mejorar qué, cómo y cuánto se enseña y aprende dependen de un conjunto de factores internos y externos al sistema. Por lo general se asocian los indicadores de eficiencia interna (repetición, abandono intermitente, culminación) a factores externos al sistema (principalmente al entorno familiar y social de los estudiantes). Cuando se buscan explicaciones en factores internos se recurre por lo general a la gestión, infraestructura, recursos y organización del sistema o, en segundo lugar, a los modos de enseñar y de evaluar. El establecimiento de un vínculo entre la estructura de los planes de estudio y el grado de avance de los alumnos de cada cohorte no es frecuente.

De acuerdo con Basil Bernstein (1988), los factores internos refieren fundamentalmente a tres “sistemas de mensajes”: el currículo (lo que cuenta como conocimiento y experiencia válida o legítima), las prácticas pedagógicas (la actividad de los agentes educadores) y la evaluación (lo que es considerado valioso del desempeño de los estudiantes). Es así que sería un error considerar al currículo como la única herramienta estructurante de la formación, pero sería igualmente erróneo no tomarlo en cuenta como un instrumento clave en una estrategia de mejora de la enseñanza y la experiencia, incluyendo la promoción de los alumnos y de sus posibilidades reales de aprendizaje.

¹⁶¹ Realizado a solicitud del INEEed por el equipo compuesto por Daniel Feldman, Mariano Palamidessi, Celina Armendáriz, Ana Belén Del Río, Magdalena Costanzo y Mariana Gild.

¹⁶² Realizado a solicitud del INEEed por Guillermo Ferrer y Flavia Caldani.

¹⁶³ Se analizaron los documentos curriculares para la educación primaria y los ciclos básico y superior de la educación secundaria tomando como punto de partida la etapa inmediatamente anterior a la restauración de las instituciones democráticas en el país. Es necesario aclarar que, por razones de índole práctica, el énfasis se realizó sobre los planes para las escuelas urbanas (salvo en el caso de la educación primaria por el carácter integral del Programa 2008). Ello dejó fuera de los márgenes de este estudio experiencias como las de 7°, 8° y 9° grado o el Ciclo Básico Tecnológico Agrario en Régimen de Alternancia, que representan alternativas dentro de la estructura organizacional y curricular del sistema educativo uruguayo. Tampoco formaron parte del estudio aquellas propuestas dedicadas específicamente a la formación técnico profesional que no formaran parte orgánica de la línea de niveles y ciclos.

El currículo estructura un escenario básico que influye en las orientaciones y los márgenes de acción de docentes y estudiantes: ordena recorridos, selecciona experiencias posibles, define y distribuye las grandes divisiones del saber y de la experiencia formativa. Las prácticas pedagógicas, las de evaluación o la cultura escolar tienden a operar en forma más descentralizada —aunque la evaluación pueda ser re-centralizada con mayor facilidad— y deben ser atendidas mediante otras estrategias y dispositivos.

La creencia de que el aumento de la “inclusión” es —básicamente— un problema de compensación de condiciones materiales o pedagógicas, que puede resolverse en forma micro o local, junto con la idea de que “el currículo no importa, porque nadie lo lee”, son obstáculos conceptuales que es preciso modificar para pensar una estrategia de mejora cuantitativa y cualitativa del funcionamiento del sistema.

Tal como se utilizan en este capítulo, los términos “currículo” y “plan de estudios” refieren a una determinada selección y jerarquización de conocimientos que, en buena medida, organiza la vida de estudiantes y docentes.¹⁶⁴ Su estudio permite determinar el escenario básico y los recorridos privilegiados para un proceso educativo específico.

En primera instancia, el currículo especifica los límites entre lo que se incluye (conocimientos, capacidades, saberes, tradiciones culturales, valores) y lo que no, al tiempo que especifica las demarcaciones y distribuciones entre lo incluido.

Las clasificaciones centrales que ordenan el currículo permiten apreciar los supuestos básicos que orientan un proceso de formación y los principales elementos intervinientes. Estos constituyen perspectivas amplias sobre los propósitos de la educación y sobre las dimensiones principales que inciden en la preparación de los estudiantes. Se concretan en variables tales como el número de materias, su distribución por áreas, la relación entre ellas y el peso relativo de cada una, las asignaciones horarias, los trayectos planificados, la relación entre distintos tipos de conocimientos y competencias, las secuencias que establecen, entre otros.

Por otra parte, un currículo señala un trayecto para los estudiantes que puede ser común o diversificado. Los distintos planes pueden ofrecer diferentes grados de opcionalidad para los estudiantes o de flexibilidad para planificar distintos recorridos con propósitos diversos. La descripción de estas combinaciones permite realizar distintas consideraciones acerca de los supuestos que orientan la formación.

Un currículo preestructura e influye en las opciones sobre la enseñanza, pero no las determina. Las mediaciones institucionales y personales de los centros educativos y docentes dan una forma particular a lo que sucede en cada contexto de las prácticas pedagógicas. La relación entre las prescripciones curriculares y la actividad de los centros educativos depende, en buena parte, del grado de intensidad que se otorga a la prescripción curricular. Cuantos más elementos son incluidos y con mayor detalle, se considera que más intensa y ambiciosa es la prescripción, y menor el margen de adaptación por parte de centros e instituciones. De modo inverso, un currículo que solo brinda lineamientos generales requiere un trabajo de interpretación de docentes y centros educativos. Esto último, como se detalla más adelante en referencia al currículo de primaria, hace necesario contar con recursos y formación que aseguren la igualdad de oportunidades de aprendizaje de todos los estudiantes.

¹⁶⁴ Si bien en sentido estricto estos términos tienen significados diferentes, en este capítulo se utilizan como sinónimos.

Descripción y fundamentación del análisis diacrónico y sincrónico del currículo

El currículo es una construcción histórica y cultural. Sus significados y características dependen de la forma en que se construyen las tradiciones político-educativas (Palamidessi y Feldman, 2003). Las configuraciones y dinámicas que adopta son producto de las diversas maneras en que se relacionan el campo educativo, el Estado y las organizaciones civiles, y de cómo se concretan proyectos sociales e intenciones político-pedagógicas en la vida de las instituciones educativas (Cox, 1989). Por eso, estudiar el currículo —y los instrumentos utilizados para su gestión y cambio— es estudiar la trayectoria de formas institucionalizadas de intervención educativa, caracterizadas por estrategias de clasificación, control y gobierno propias de cada país (Goodson, 2006).

Toda propuesta curricular reemplaza a una existente y hereda o discute con una tradición que incluye los planes anteriores. Esta tradición ofrece buena parte del material que puede facilitar o dificultar el cambio. Además, todo currículo es portador de un conjunto de jerarquías, prioridades y ubicaciones y, por ende, define un sistema de relaciones. Cuando este conjunto es modificado se produce un reordenamiento que, según sea la magnitud del cambio, afecta aspectos de la estructura del sistema y de los mecanismos de toma de decisión.

Para facilitar la comprensión de las determinaciones que producen los diseños curriculares de los planes actualmente vigentes en educación primaria y media, así como el análisis de sus fortalezas y límites, es necesario ubicarlos en el contexto histórico de su producción. La perspectiva diacrónica describe las dinámicas de conservación y cambio, y permite reconstruir las continuidades y discontinuidades de los formatos y contenidos del currículo escrito (Meyer, Kamens y Benavot, 1992). Su utilización es necesaria si se acepta que no es posible comprender el currículo sin relevar las tradiciones que se expresan en la codificación de los contenidos y las formas de comunicación pedagógica a lo largo de un determinado período del desarrollo del sistema educativo.

El análisis de los planes de estudio elaborados e implementados a partir de la década de 1970 se concentró en algunas dimensiones fundamentales del currículo escrito, estructurantes de los procesos de formación: la asignación del tiempo total de formación, el grado de clasificación, la distribución del tiempo por tipo de formación y áreas de conocimiento, y la promoción de distintas modalidades de enseñanza o experiencia de formación.

Mediante la descripción y análisis de estas cuatro dimensiones se caracterizó la configuración curricular de cada nivel de acuerdo a sus características, dinámicas de cambio y tensiones. Cada uno de los planes analizados muestra una forma de resolver las opciones básicas de la política y del diseño curricular, ordenando y jerarquizando el conocimiento y la experiencia pedagógica, traduciéndolas en un conjunto de reglas o principios oficiales.

Se identificaron tendencias generales, continuidades y rupturas o cambios que se condensan y expresan en la oferta actual de formación del sistema educativo uruguayo. La identificación de estas tendencias y de la progresión de la serie contribuye al análisis de los problemas que se procuró atender durante el período estudiado y a entender los usos, funciones, posibilidades, límites y márgenes de acción que estas estructuras históricas y sus configuraciones actuales plantean a las propuestas de cambio que se puedan formular.



Cuatro ejes conforman las líneas básicas en la evolución histórica del currículo: una diferenciación/clasificación fuerte de modalidades formativas, frente a una tendencia al comprehensivismo (Meyer, 2006); un orden que define límites/demarcaciones fuertes, frente a tendencias orientadas por movimientos de integración (Feldman y Palamidessi, 1994); predominio de códigos y tradiciones formativas que privilegian el conocimiento abstracto, académico y descontextualizado, frente a códigos y tradiciones que se orientan a reforzar la presencia del conocimiento contextual, social e históricamente situado (Coll y Martín, 2006); y el énfasis en las funciones cognitivas e instrumentales, frente a las funciones regulativo-morales e identitarias de la educación (Bernstein, 1996).

Las posiciones que adoptan o ponen en juego los distintos planes de estudio o programas sobre cada uno de estos ejes, y la articulación entre ellos, configuran tipos de relación con el conocimiento y prácticas pedagógicas, al tiempo que generan estructuras de oportunidad que habilitan, o restringen, diferentes tipos de relaciones sociales y contenidos de enseñanza, en el marco de dinámicas sociales específicas. De este modo, en cada momento y coyuntura histórica, el currículo establece formas de relación con el conocimiento y con las categorías de sujetos pedagógicos (enseñantes, aprendices, sean estos niños, adolescentes o jóvenes).

Si bien el análisis de la estructura y de la progresión histórica del currículo ofrece una base para explorar escenarios de mejora y posibles líneas de cambio, las tareas de análisis y diagnóstico no pueden ofrecer por sí solas pautas de acción. Posibles líneas de cambio solo pueden pensarse mediante un enfoque normativo que contraste esa situación con principios u orientaciones pedagógicas y con los marcos político-educativos que resumen las aspiraciones y orientaciones del sistema en este período.

También es necesario tener en cuenta el modo en que el trabajo sobre el currículo contempla la articulación de diferentes dimensiones del sistema educativo y, al mismo tiempo, diferentes planos y dinámicas del cambio social. Más allá de la perspectiva histórica, el análisis de los planes de estudio vigentes debe realizarse no solo por nivel, sino considerando toda la progresión de la propuesta de la educación formal.

La descripción y análisis de los diseños curriculares debe permitir una reflexión ponderada sobre las respuestas que, en el marco de los propósitos formativos asignados, pueden ofrecer los planes de estudio de cada nivel y en su articulación entre ellos a los problemas relacionados con: el aumento reciente de la obligatoriedad escolar, la extensión de la matrícula y la atención a los problemas de retención, progreso y finalización de los estudios, y la atención a nuevos requerimientos de formación en los términos fijados por las principales bases de la política educativa.



Evolución histórica: cuatro décadas de reformas sobre el currículo en Uruguay

Junto a Brasil, México, Perú y Ecuador, Uruguay es uno de los países de la región con la educación obligatoria más extendida. La Ley General de Educación de 2008 extendió la obligatoriedad hasta la terminación de la educación media superior. Esta modificación de los límites sociales, institucionales y pedagógicos de la educación obligatoria genera una importante responsabilidad para el Estado sobre el gobierno de estructuras de formación más extensas y complejas.

El sistema educativo uruguayo adoptó, a mediados de la década de 1970, una estructura dividida en cuatro tramos principales: educación inicial, educación primaria, educación media básica y educación media superior. Este constituye uno de los dos modelos de estructura que prevalece en la región, que Uruguay comparte con Chile, México, Colombia y Argentina. Otros países han mantenido estructuras de tres tramos (inicial, primaria y secundaria), con una variante: mientras algunos recurren a una primaria extendida de 9 o 10 años (Brasil, Paraguay y Ecuador), otros (como Perú y Venezuela) mantienen, de acuerdo con el modelo más extendido, una primaria de 6 años.

Al igual que la mayoría de los países de la región, Uruguay diferencia la educación media en dos ramas o modalidades: una propedéutica-general científico-humanista y una tecnológica o técnico profesional. Sin embargo, a diferencia del formato más extendido en la región, esta diferenciación se expresa tempranamente (en primer año de educación media básica).

En los últimos cuarenta años Uruguay realizó distintas reformas en sus planes de estudio que condujeron a una diversificación significativa de la oferta. En 1976 se generalizó la estructura de dos niveles —básico y superior— para la educación media. Luego, a inicios de la década de 1990, se reformuló el bachillerato, incluyéndose como alternativas el bachillerato diversificado como trayecto de educación general y el bachillerato técnico bajo la órbita del CETP. En poco tiempo se diferenciaron los ciclos básicos y pocos años después se crearían los bachilleratos tecnológicos. Más recientemente, entre 2007 y 2008, se definieron los trayectos de formación profesional básica, que proponen recorridos diferenciados pero con finalización equivalente al ciclo básico, y se articuló la educación media profesional con el bachillerato profesional para generar una nueva alternativa de cursado completo del nivel superior de la educación media.

En educación primaria y en educación media básica es donde se registraron las mayores modificaciones sobre los planes de estudio en el período inmediato a la salida de los gobiernos militares. En primaria, el Programa de 1979, impulsado por el gobierno de facto, fue reemplazado en 1986, mediante un proyecto que recuperó aspectos fundamentales del Programa para las Escuelas Urbanas de 1957. Más de veinte años después ese diseño fue reformulado con la implementación generalizada del Plan de 2008.

En los ciclos básicos se produjeron cambios importantes en cada década a partir de 1986, que reconocen en la reforma de 1996 uno de los más ambiciosos procesos de renovación de la estructura curricular y organizacional. Su implementación fue referencia y punto de controversia para las modificaciones posteriores que condujeron a la última reformulación en 2006.

El bachillerato mostró históricamente un ritmo más pausado de cambios. Desde la década de 1940 hasta mediados de 1970 no existieron reformas de envergadura, más allá de la experimental de 1963. A partir de allí, se realizaron intervenciones importantes en los Planes en 1996 (antecedidas por la microexperiencia de 1993), en 2003 (mediante el proyecto de Transformación de la Educación Media Superior) y en 2006.



Durante estas décadas fue la educación técnica profesional la que mostró mayor movilidad y experimentación. A partir de la década de 1990 ha realizado una serie de olas de revisión e intentos de mejora de ofertas, que explican buena parte del panorama más diverso que ofrece hoy la educación media.

En resumen, en el período se realizaron varias revisiones de currículo, en el marco de los cambios —naturalmente más pausados— en la estructura del sistema escolar. En buena medida, este movimiento en esos dos planos fue motivado por la necesidad de redefinir las funciones del sistema y responder a los requerimientos de una sociedad crecientemente democrática, plural y compleja mediante una ampliación significativa de sus responsabilidades y prestaciones en términos de incorporación de matrícula, de logros de aprendizaje y de finalización de niveles, principalmente en la educación media y para sectores que no accedían a ella o que no podían completarla.

El currículo para la educación primaria

Los programas para la educación primaria analizados están asociados con una matriz que se instala en la región a partir de la década de 1970, marcada por principios de integración en áreas (como ciencias sociales y ciencias naturales), un mayor énfasis en la transmisión de las ideas básicas de las disciplinas y un cambio en la base moral de la transmisión, donde la centralidad en lo patriótico-nacionalista, que ordenaba el estudio del lenguaje y del mundo social y natural, es reemplazada por la figura del niño en desarrollo.

La vigencia de esta pauta básica se expresa en el paso del Plan de 1979 al de 1986. Ambos diseños demarcan claramente las funciones de los ciclos, enfatizando la función alfabetizadora del primero y un mayor énfasis en el estudio de las áreas de conocimiento en el segundo.

En principio, el Programa 2008 mantiene y profundiza el patrón de distribución y organización del contenido y el énfasis en las estructuras, relaciones e ideas fundamentales de cada área. Sin embargo, es posible que —“por debajo” de las áreas— las disciplinas académicas “tradicionales” (Física, Química, Astronomía, Historia, Geografía, etc.) continúen jerarquizando, delimitando y organizando buena parte de los contenidos a enseñar. Si bien se requieren estudios más detallados al respecto, se trata de un plano de continuidad al que se debe prestar especial atención, ya que la distribución de contenidos temáticos por año es el aspecto con mayor influencia prescriptiva del currículo escrito y, seguramente, el más utilizado en las prácticas de planificación escolar.

Hasta no hace mucho tiempo, al analizar los diseños curriculares se reconocía una continuidad en las formas en que históricamente el Consejo de Educación Primaria (hoy Consejo de Educación Inicial y Primaria) intentó regular los contenidos y las prácticas de enseñanza: una planificación integral emanada de un organismo centralizado, donde se prescribe con claridad la definición del contenido, su organización, sus sistemas de relaciones, su secuencia y alcance. En función de su formato “abierto”, el programa del año 2008 introduce un cambio significativo en las formas de regulación tradicional de los contenidos y, por ende, de las prácticas de enseñanza. Este plan pone en juego un movimiento de ampliación de contenidos (la definición de aquello que es legítimo y valioso de ser enseñando en las escuelas), dejando abierta a la interpretación local la distribución de las unidades de enseñanza, sus tiempos y “pesos formativos”. El programa presupone capacidades de planificación por parte de las escuelas y de los docentes, así como un dominio profundo de las estructuras conceptuales de las disciplinas. A la vez, esta norma presta muy poca atención a la cuestión de la definición del alcance en el tratamiento del contenido en cada nivel de la educación preprimaria y primaria. Tampoco fija expectativas de aprendizaje de los alumnos.



Con estos movimientos, la norma curricular deja en manos de los docentes y directivos la tarea de organizar la enseñanza en unidades curriculares, o sea, los “continentes” del contenido.¹⁶⁵ Descansa en un principio de autonomía que consagra un proceso seguramente preexistente desde el punto de vista fáctico: el abandono tendencial de un histórico patrón de gobierno y regulación de la enseñanza que caracterizó al nivel primario desde su origen, marcado por la centralización, la estandarización y la graduación explícita de los contenidos, de su secuencia y de los propósitos y alcances de su presentación y trabajo en el aula.

Este cambio hacia una mayor desregulación curricular no acontece por un proceso de autorización burocrática plasmada en una norma escrita, sino que tiene diversas raíces históricas, sociales e institucionales y conjuga, seguramente, diversas dinámicas previas. No obstante, es importante señalar que su consagración normativa explícita tiene fuertes consecuencias cuando, con escasa reflexión, tiende a articularse con pedagogías “abiertas” y con ideologías docentes como la “libertad de cátedra” o “la libertad docente”, vinculadas con niveles superiores del sistema educativo. Proyectada en el tiempo, esta combinación laxa pero persistente entre normas, mentalidades y prácticas da por resultado un incremento significativo de los problemas de organización, secuencia y coordinación de las tareas de enseñanza entre los diversos grados y niveles, y la imposibilidad de graduar adecuadamente los esfuerzos para garantizar aprendizajes y su evaluación, dos elementos que constituyen los cimientos del pacto educativo entre un Estado que garantiza derechos y las familias —o la ciudadanía en general— en materia de equidad, coherencia y pertinencia de las oportunidades de aprendizaje.

Entre las cuestiones más sensibles que supone la desregulación se destaca la del modo de asegurar criterios comunes y básicos de secuencia y progresividad de la enseñanza y de los aprendizajes a lo largo de la escolaridad primaria. Un cambio de las formas de regulación de los propósitos y contenidos de la enseñanza y del trabajo de los docentes en el currículo escrito conlleva la necesidad de prestar especial atención al comportamiento —convergente o divergente— de diversos factores, de modo de garantizar que los otros “sistemas de mensajes” (las prácticas pedagógicas y la evaluación) operen en la misma dirección, con el objeto de producir los efectos buscados. Para ello, es necesario disponer de una adecuada base de información sobre: el “currículo real” que, en forma regular o sistemática, se presenta a los estudiantes en los diversos grados y áreas de la educación primaria; las instancias, actores y procesos que están regulando o gobernando fácticamente la conversión o traducción de la pauta curricular oficial en planificaciones para la enseñanza en las escuelas; las capacidades y los recursos con que cuentan los maestros y las escuelas para realizar esa tarea de selección, organización y especificación/ desarrollo del contenido; las estrategias desplegadas por los órganos centrales para fortalecer la capacidad de las escuelas y los docentes de concretar el currículo de manera provechosa y efectiva; y los modos en que dialogan las orientaciones curriculares vigentes, los sistemas de supervisión y dirección, la formación inicial de los docentes y las concepciones pedagógicas de las familias.

En su formato actual, puede decirse que el currículo de la educación primaria no estructura ni comunica un mensaje suficientemente claro acerca de lo que debe enseñarse y lo que se debe aprender en cada etapa de este período de la escolaridad. Que estas indicaciones se resuelvan mediante las calificaciones de los docentes, la tradición escolar, el buen sentido o la acción de los organismos intermedios de gestión permite la marcha inercial del sistema. Sin embargo, es posible pensar que esta forma de resolución constituya un obstáculo de enorme magnitud para el desarrollo de políticas de mejora o reformulación de la experiencia educativa. En los países de control descentralizado sobre el contenido a enseñar esta regulación se realiza mediante un conjunto de dispositivos que incluyen la fijación de objetivos (o, actualmente, de estándares), la medición de su logro y su evaluación.

¹⁶⁵ El Programa del año 2008 no prescribe una forma determinada de organización, pero el agrupamiento necesario para la presentación de los contenidos formula una matriz disciplinar altamente detallada. En el mejor de los casos, su traducción escolar difícilmente supere los casilleros vigentes históricamente y pueda habilitar la creación de nuevas unidades curriculares de alcance superior a la experiencia local. La cuestión requiere, como otros aspectos de este programa, un estudio empírico específico.



Cuando se analizan la estructura de los niveles y las regulaciones curriculares del conjunto de la educación obligatoria de Uruguay, y se aprecian las barreras que existen para incrementar el logro de los estudiantes de educación media básica y superior, aparece con claridad la necesidad de mejorar sustantivamente la capacidad y el impacto formativo de los niveles inferiores (educación inicial y primaria). Eso plantea la necesidad de armonizar las estructuras y regulaciones curriculares entre los diferentes niveles y ramas, tarea que requiere de un incremento de las capacidades de diálogo y coordinación entre los diferentes consejos (CEIP, CES y CETP) en la construcción de lenguajes, criterios y objetivos compartidos de política curricular.

El currículo para la educación media básica

La creación de los ciclos básicos en diferentes países durante la segunda mitad del siglo XX delimitó una etapa específica dentro de la educación media que procuró extender la formación general, postergar la especialización de los trayectos al menos hasta el grado noveno (tercero de educación media), facilitando la transición entre la educación primaria y una educación media de origen selectivo y tempranamente diferenciadora. Los ciclos básicos se ordenan en función de la preocupación por articular las estructuras, orientaciones y énfasis curriculares de la educación primaria y media, estructurando una avenida ancha de acceso para facilitar la extensión generalizada de las trayectorias educativas.

Desde el punto de vista de los criterios de selección, organización y secuenciación de contenidos, los planes del ciclo básico avanzaron —desde la década de 1980— en dirección a una mayor carga horaria total, una distribución más equilibrada entre las diferentes áreas de conocimiento y la diversificación del tipo de unidades curriculares (asignaturas, seminarios, laboratorios y talleres). Las reformas en el currículo de la educación media ensayadas desde la década de 1990 se caracterizan por una mayor sistematización en su diseño, que intentó construir unas estructuras de bases más amplias, polivalentes y flexibles.

La aparición de áreas en los planes de ciclo básico de 1996, que planteó una disminución en la clasificación del currículo, debe ser considerada un evento de importancia en la construcción de este nivel. El trabajo por áreas permite atenuar la discontinuidad con la pauta de estructuración del conocimiento de la educación primaria y facilitar procesos de contextualización y de “apertura al mundo” de la vida adolescente. Así, el cambio hacia una mayor convergencia en los planes de ciclo básico se desplegó acompañado de una progresiva disminución en el número total de materias, acercando el currículo “colección” de la educación media, en el sentido utilizado por Bernstein, al modelo más integrado y globalizador de la escuela primaria.

Por diversos factores, este movimiento se detuvo en la última reforma. En los planes del 2006 y 2007 se observa un aumento de las unidades curriculares, lo que se traduce en un mayor número de requisitos y obligaciones simultáneas para los alumnos y por consiguiente una menor gradualidad en la transición entre educación primaria y media básica” (Bernstein, 1988).

Las ofertas de formación que permiten acreditar educación media básica y atender a diversos públicos presentan fuertes desigualdades en la selección del conocimiento que se prioriza para la formación y los tiempos asignados para su aprendizaje. La educación media básica se ofrece, principalmente, mediante tres planes: el ciclo básico de secundaria, el ciclo básico tecnológico y la formación profesional básica. Pero cuando se analizan la estructura curricular y la distribución de los tiempos de formación, las estructuras curriculares que caracterizan este nivel se corresponden con dos tipos de naturaleza diferente: organización principal por años y asignaturas (para el ciclo básico de secundaria y el tecnológico) u organización por trayectos y módulos (para la formación profesional básica).

Frente a la significativa convergencia de las estructuras curriculares entre el ciclo básico de secundaria y el ciclo básico tecnológico, la oferta de formación profesional básica constituye una opción de difícil equivalencia formativa. El fuerte peso de la formación profesionalizante obliga a discutir el rol que cumpliría este tipo de formación en su relación con el avance de la obligatoriedad de la educación media.

Por su estructura y por la distribución de tiempos y énfasis formativos, la formación profesional básica opera más como un circuito recolector, de menor categoría, que como un espacio sustantivo de fortalecimiento pedagógico de las capacidades de experimentación y aprendizajes de los estudiantes menos favorecidos. Al responder a un esquema que va reduciendo progresivamente el tiempo destinado a la formación general, la formación profesional básica se estructura como un canal con débil capacidad para fortalecer y “devolver” a los estudiantes a la corriente principal del sistema educativo. Otorgar un certificado profesional al finalizar la educación media básica constituye un mensaje contradictorio entre la política curricular y el mandato explícito de la política educativa, cuyo vector principal en este momento pasa por la obligatoriedad de la educación media completa. El dilema fundamental que se plantea es de qué modo puede la educación media básica desarrollar mayor capacidad e impacto formativo y diversificar las formas de enseñar a todos los adolescentes sin recurrir a especializaciones y salidas tempranas de los trayectos educativos.

Respecto de las formas de selección, organización y secuencia de contenidos y experiencias, e identificación de logros para su evaluación, el análisis de los planes y programas de la educación media básica muestra que, aunque diferentes en su estilo, mantienen una concepción clásica del contenido a enseñar, de corte temático-enumerativa, centrada en la disciplina como forma privilegiada de codificación del conocimiento válido. Por contraposición, aún es limitada en la educación media básica la presencia de contenidos vinculados con el desempeño en la vida, el trabajo, la diversidad de expresiones artísticas, el desarrollo personal-familiar y social, y las nuevas tecnologías.

Estos dos rasgos, reforzados por el “asignaturismo” y por una matriz curricular dividida en un alto número de unidades, entran en tensión con los propósitos y funciones fundamentales de cualquier educación media básica y, claramente, van en dirección contraria a un currículo que articule teoría y experiencia en el desarrollo de diversas capacidades y que sea capaz de atraer el interés de los adolescentes a la tarea del aprendizaje sistemático.

Finalmente, la revisión realizada sobre los programas seleccionados mostró que la regulación de la enseñanza en los planes de estudio recurre a enunciados muy generales y sintéticos, baja especificación y a los que se adjudica un valor normativo relativo. Los programas definen un marco y una delimitación temática de cada asignatura pero, por lo general, no dejan establecida una descripción clara de los alcances del contenido a enseñar. A la vez, la fijación de criterios de evaluación también descansa —desde el punto de vista de los programas— en la libertad de los profesores.

El currículo para la educación media superior

La oferta curricular de la educación media superior permite al estudiante optar por una de tres alternativas: el bachillerato diversificado, de carácter académico y propedéutico; el bachillerato tecnológico,¹⁶⁶ que articula teoría y práctica en un perfil formativo orientado a ciertos campos de intervención práctica, sin descuidar la función preparatoria; y la trayectoria que articula la formación media profesional con el bachillerato profesional, que opera como un año compensatorio que aporta conocimientos generales y propedéuticos.

¹⁶⁶ Los bachilleratos tecnológicos forman parte de la oferta de educación media tecnológica.



En el caso del bachillerato diversificado, los criterios de jerarquización y selección del conocimiento legítimo presentan una fuerte persistencia en el tiempo, con la novedad de la incorporación de la orientación en Arte y Expresión en 2006. Esto se expresa en la supervivencia de asignaturas muy especializadas, vinculadas con la tradición universitaria y la presencia aún limitada de unidades y contenidos vinculados con el desempeño en la vida y el trabajo, el desarrollo personal y social, la actividad corporal y las nuevas tecnologías, consecuencia de la fuerte primacía de la función propedéutica. El currículo del bachillerato diversificado enfatiza fuertemente la función propedéutica y el desarrollo de capacidades para la vida académica, ya sea por medio de formación general o específica no vinculada a un proceso de profesionalización.

El bachillerato tecnológico ofrece una formación general con sólida base científica básica y aplicada, vinculada a la actividad productiva. Su currículo presenta un balance adecuado y consistente de campos y sub-campos de formación, con una presencia importante de las diversas áreas de conocimiento, aunque con ausencias formativas marcadas en el terreno de la expresión artística, la actividad corporal y el desarrollo ciudadano.

Por su parte, el currículo del trayecto que vincula la educación media profesional al bachillerato profesional se propone articular estructuras yuxtapuestas, con dos años de formación profesional para formar trabajadores de nivel operativo sub-técnico —y muy escasa preparación en materia de desarrollo personal y ciudadano— con un año adicionado, en el que el tiempo y los énfasis formativos se modifican abruptamente. Es posible que esta oferta yuxtapuesta en materia curricular tienda a cristalizar las desigualdades educativas y sociales a través de una oferta vocacional, profesionalizante y con dinámica terminal. Esto cuestiona la conveniencia de estructurar un nivel superior que, apuntando a una formación profesional de nivel operativo, no garantice conocimientos generales básicos ni fortalezca adecuadamente el desarrollo de capacidades para la vida, incluyendo la formación ciudadana.

Es necesario tener en cuenta que la configuración resultante en el último caso puede afectar rasgos importantes en la tendencia comprensivista propia de las reformas de la educación media en las últimas décadas. Esta afirmación —resultado del análisis de las estructuras y lógicas de formación que se plasman en el currículo escrito— no implica un juicio de valor, sino que ofrece un dato relevante cuando se las confronta con las orientaciones y principios político-educativos legalmente consagrados para este nivel.

Perspectiva global para la interpretación de los procesos de cambio curricular en las últimas décadas

La expansión de la escolarización en el mundo desde la última parte del siglo XIX estuvo signada por la instalación progresiva, pero firme y relativamente veloz, de la educación primaria y por las distintas olas de expansión de la educación media. La progresiva apertura e incorporación de mayor cantidad de estudiantes provenientes de distintos sectores sociales a la educación media se procuró mediante dos modelos principales. Uno fue el de una escuela general, pensada en términos masivos y des-especializada. El otro, propio de los sistemas europeos y de fuerte influencia en los países de nuestra región, propuso un modelo selectivo y segmentado, que asumió la herencia de colegios o liceos preparatorios para la universidad. Este fue abriendo luego ramas técnico-tecnológicas y vocacionales dirigidas a sectores medios y populares que lograban acceder, por esas vías, a la educación media. De esa manera se ofrecieron caminos escolares especializados que proponían perfiles altamente diferenciados, relacionados con expectativas de trayectos educativos y sociales también diferenciadas, presuponiendo una estructura social clasista.

Bajo el modelo divisivo, la respuesta a la apertura y mayor cobertura de la educación media se dio mediante una diferenciación de las ofertas. Como señala Ivor Goodson (2006), el currículo tiene



la capacidad de designar aquello que debe ser enseñado pero, simultáneamente, de diferenciar a quiénes debía enseñarse un contenido distinto. Estas estructuras —bipartitas o tripartitas— moderaban el elitismo de la escuela media concebida exclusivamente como “preparatoria” para estudios superiores. Pero tras la idea de “atender a los intereses y necesidades” de distintos sectores, sustentaban un supuesto de diferenciar la formación de disposiciones morales-afectivas, intelectuales e instrumentales en función de distintos orígenes y destinos sociales. Dicho de otra manera: la diferenciación estimulaba mayor acceso a la educación media al costo de ratificar y consolidar la segmentación social.

El comprehensivismo fue, a partir de las décadas de 1960 y 1970, un poderoso movimiento tendiente a eliminar las divisiones entre tipos educativos y a proponer un currículo común —o un núcleo común del currículo— que articulara la formación intelectual con las experiencias vitales y rompiera dualismos tradicionales como “mano-cerebro”, “concreto-abstracto” o “formal-intuitivo”. Reconocía también el papel formativo de las diversas formas de conocimiento y experiencia (antes excluidas o subalternizadas) como estructurantes del currículo, disminuyendo así el peso de la asignatura clásica.

El movimiento de interconexión entre propósitos curriculares, experiencias y contenidos antes separados o excluidos que promueve el ideal comprehensivista no pretende crear un “perfil agregado”, sino proponer una inmersión en las distintas áreas y facetas de la experiencia humana. Se traduce en un currículo en el que la diferenciación corresponde al desarrollo de intereses y no a la especialización en recorridos compartimentados hacia el mundo de las profesiones, vía la universidad o el trabajo técnico u operario. El principio que jerarquiza es el de brindar la mayor amplitud y flexibilidad en la formación como una pauta habilitante para trayectorias más diversas y complejas.

Distintas reformas educativas de los últimos 50 años se han basado parcialmente en esta filosofía y realizado cambios hacia una mayor comunicación entre los distintos trayectos de formación y una mayor integración entre los distintos tipos de conocimiento y experiencia: científico-académica, experimental, tecnológico-productiva, artística, corporal, político-institucional y social. También suponen brindar mayor atención y legitimidad a los intereses de los jóvenes —como terrenos de anticipación y preparación para un futuro incierto— y una apertura a los problemas sociales. En su base se encuentran consideraciones sobre la democratización de las sociedades, pero también sobre las formas de creación de una ciudadanía responsable. Desde esta perspectiva, se apuesta a una renovada división de tareas entre los tramos del sistema educativo, generando una fuerte y prolongada educación básica y general, y atrasando los procesos de diferenciación vía estudios superiores de carácter académico, profesional o técnico.

Es preciso reconocer que los escenarios reales suelen estar signados por la combinación de distintos modelos, por procesos históricos nacionales de combinación e hibridación local. Sin embargo, resulta claro que las tendencias actuales parecen reconocer que los requerimientos de mayor democracia, mayor desarrollo, mayor equidad y mayor inclusión se satisfacen mejor bajo los supuestos de modelos curriculares más integrados, flexibles, abiertos y comprensivos.

El proceso de reformas curriculares en Uruguay no puede ser analizado con independencia de la contraposición o convergencia de los modelos en pugna por otorgar dirección y sentido a las prácticas escolares y en el marco del aumento en la demanda de mayor acceso a una buena educación media. Una demanda que tiene doble origen, ya que atraviesa tanto las necesidades de las personas de poseer más y mejor educación, como las condiciones indispensables para promover el desarrollo económico, social e institucional del país.

Durante la década de 2000 aquellas demandas dieron lugar a leyes que establecieron la obligatoriedad y universalización de la educación media en distintos países de la región y que



propusieron desafíos de alta complejidad a los sistemas educativos. Uno de ellos está relacionado con una visión articulada de los sistemas y con la necesidad de una redefinición de las funciones y propósitos de cada nivel. Es necesario reconocer que la implantación de la obligatoriedad de la educación media no es una prescripción que afecte solo al subsistema de educación media superior, sino que impacta sobre el conjunto del sistema. En la medida que la trayectoria educativa de los individuos debe ser larga, completa y exitosa en términos formativos, la interacción entre los componentes del sistema educativo se vuelve más necesaria que nunca. Esto pone en cuestión las tradicionales mentalidades pedagógicas y lógicas de gestión y funcionamiento de los subsistemas, habituadas al aislamiento y a la independencia en la fijación de parámetros y criterios. El mandato de la obligatoriedad modifica los requerimientos de la estructura y fuerza un cambio en las reglas de juego, los intereses y la identidad de sus actores.

Los procesos de cambio curricular que se han desarrollado en Uruguay durante las últimas décadas deberían interpretarse en el marco descripto. Estos avanzaron en la modificación de la estructura estamental del sistema educativo que se constituyó entre fines del siglo XIX y comienzos del siglo XX, ordenada en función de una escuela primaria-elemental de carácter universal y obligatorio, una educación media altamente selectiva y de funciones preparatorias y, por último, la universidad. La primera modificación importante en esa dirección en materia de estructuras curriculares se produjo en la década de 1970, con la creación del ciclo básico de la educación media y su obligatoriedad.

Luego del gobierno de facto, este proceso continuó con las propuestas de reforma de las orientaciones del bachillerato, que tendieron —no siempre en forma lineal— a debilitar las amarras que mantenían sujeta a la educación media superior a las demandas de las diversas facultades y al ethos institucional de la Universidad de la República. El debilitamiento de este nexo orgánico —constitutivo del bachillerato clásico— abrió el camino para la construcción de un nivel donde la función preparatoria fuera re-balanceada mediante la incorporación de otras funciones que permitieran construir un perfil formativo más polivalente y “abierto al mundo”. El otro movimiento de cambio avanzó mediante la sistematización e institucionalización de los trayectos y ofertas de formación para el trabajo —profesional o pre-profesional— preexistentes que se encontraban en la órbita del CETP y la creación de nuevos perfiles vinculados al quehacer tecnológico. De este modo, surgió el bachillerato tecnológico y se estructuraron los trayectos de la educación media profesional.

En las últimas décadas, este movimiento de larga duración —aún incompleto— coincidió con la búsqueda de diversas alternativas pedagógicas orientadas a atraer, formar y empoderar a estudiantes provenientes de grupos sociales hasta entonces excluidos de la educación media. El proceso fue impulsado por diversos actores y desde distintos organismos, en una dinámica seguramente poco coordinada y, quizás, careciendo de una visión sistemática y de largo plazo del proceso de escolarización de la población y de las estructuras curriculares e institucionales más adecuadas para avanzar en el proceso de la universalización de la educación básica (inicial, primaria, media básica y media superior). Estas alternativas pedagógicas han tenido, seguramente, importancia en el aumento en los niveles de acceso al sistema y en la generación de canales alternativos que permiten construir una educación más pertinente y que otorgan mayores probabilidades de éxito para los estudiantes que han fracasado en la oferta tradicional del nivel. Sin embargo, esa diversificación auspiciosa y seguramente necesaria tiene fuertes límites en la medida en que algunas de estas opciones ofrecen a los estudiantes, desde el punto de vista del currículo escrito, menos tiempo pedagógico y un tipo de formación que tiende a reforzar las desventajas educativas y cognitivas.



Procesos de formulación de los currículos vigentes (2006-2008)

Complementariamente al estudio sobre estructuras curriculares, se realizó otro, también a solicitud del INEE, orientado a analizar los procesos de reformulación de los currículos vigentes en primaria, secundaria y educación técnica: "Análisis de los procesos de formulación curricular en Uruguay durante el período 2006-2008: subsistemas de educación primaria, secundaria y técnica".¹⁶⁷ A través de entrevistas a quienes participaron en la elaboración de tales estructuras, el estudio tomó en cuenta cuatro dimensiones que atraviesan estas reformulaciones: las motivaciones para el cambio, los participantes en los rediseños, los procesos técnicos involucrados y el papel que jugó la evaluación de aprendizajes en las motivaciones del cambio y durante los procesos técnicos.

En general, los procesos que concluyeron en la formulación de los programas de primaria y secundaria tienen varios puntos en común. En primer lugar, la motivación principal fue la necesidad de diferenciarse de las administraciones educativas anteriores a través de nuevos programas, distintos a los que se utilizaban en la década de 1990. El segundo punto de contacto es que en ambos niveles la elaboración estuvo exclusivamente en manos de docentes y fue explícito el rechazo a que participaran otros técnicos y especialistas en diseño curricular. Estas características de la reformulación no parecen haber estado presentes en la creación de los programas de educación técnica estudiados (Formación Profesional Básica-Plan 2007 y Bachillerato Profesional-Plan 2008). Por último, existe en todas las reformulaciones una resistencia a basarse en los datos aportados por las evaluaciones a la hora de pensar una reforma curricular.

Primaria

En la reformulación del programa de primaria el discurso que prevalece entre las voces de las autoridades del sistema destaca la necesidad de emitir un mensaje de cambio que se hiciera visible a través de nuevos programas oficiales. Este cambio implicaba el reemplazo de las políticas e instrumentos desarrollados durante la década de los noventa. Esa década se describe asociada, en la mayor parte de los entrevistados, a un modelo conservador y neoliberal que promovió un corrimiento del Estado respecto de sus responsabilidades centrales, que alentó la privatización de los servicios públicos y que dejó en manos de expertos y tecnócratas el diseño y ejecución de las políticas públicas en general, y las de educación en particular. Esa visión no es unánime, pero sí es predominante entre los actores de la reformulación.

A las motivaciones de cambio se sumó la intención de hacer del subsistema de educación primaria un sistema de educación común. Esto significaba recuperar el ideal vareliano de educación para todos los uruguayos, que en la instancia de reforma de 2008 se materializaría con una propuesta curricular que terminó integrando la educación común urbana de primaria con la de educación inicial obligatoria, la educación especial y la educación rural. Ambos niveles y las tres modalidades se regirían ahora por un único programa de referencia, al cual podrían realizarse adaptaciones según poblaciones y contextos particulares como los de especial y rural.

Los entrevistados indicaron también que hubo al menos tres razones técnicas para un nuevo diseño, relacionadas directamente con el contenido programático que se buscaba cambiar. En primer lugar, tanto las autoridades políticas del momento como el cuerpo de inspectores, las ATD y la Federación Uruguaya del Magisterio (FUM) percibían y demandaban una actualización general del currículo. Tales demandas tenían asidero en las prácticas curriculares que se venían actualizando en las escuelas desde aproximadamente el año 2000. También desde hacía algunos años se dictaban "extraoficialmente" algunos aspectos de la historia reciente, incluyendo los años de la dictadura de los años setenta.

¹⁶⁷ Investigación realizada por un equipo externo formado por Guillermo Ferrer y Flavia Caldani. En el estudio se realizaron 21 entrevistas en profundidad que incluyeron a un integrante de cada consejo que estuviese en funciones en el momento de la reforma de los planes de estudio, un representante de cada ATD, un inspector de cada desconcentrado que hubiese participado del proceso de reformulación de los programas, diez integrantes de las comisiones que tuvieron a su cargo la reformulación de los programas y dos autoridades de otras unidades de la ANEP.

Esta práctica motivó y avaló la demanda por una formalización de estos contenidos en un nuevo programa, que incluiría también contenidos específicos para la educación sexual. Por último, también se exigía la corrección de ciertos contenidos del programa anterior, ya no desde un enfoque teórico o didáctico general, sino principalmente en la relocalización de conceptos entre campos disciplinares.

El trabajo técnico de redacción del programa fue realizado por una comisión central y subcomisiones para las diferentes áreas (Lengua, Matemática, Ciencias Sociales, Ciencias Naturales y Educación Artística). Las subcomisiones estuvieron conformadas por maestros en ejercicio. En su selección resultó prioritario el criterio de los inspectores, aunque también hubo integrantes elegidos por las ATD y la FUM. En esta selección, además del criterio de diversidad, se definió que cada maestro debía ser elegido por su calidad como docente. Sin embargo, no hay especificaciones previas (o al menos no hay un documento formal al respecto) elaboradas conjuntamente por la comisión central o por los inspectores sobre cuáles características definieron esa calidad. A su vez, en cada área curricular participaron profesores de educación secundaria nombrados por el CES. La función de los profesores sería la de "vigilancia epistemológica", entendida como el saber específico de la disciplina que complementaría los conocimientos de los maestros.

El trabajo de reformulación tuvo tres fases: indagación, discusión y resolución sobre un conjunto de principios teóricos orientadores, realizadas por la comisión central; el trabajo de diseño a cargo de las subcomisiones; y el trabajo de edición final de todo el programa, que realizó la comisión central. Todo el proceso insumió aproximadamente tres años, desde las primeras instancias de discusión hasta la publicación oficial del programa.

La evaluación de aprendizajes fue uno de los temas ausentes durante la elaboración del programa de primaria, particularmente en lo que refiere a dispositivos de evaluación estandarizada, en el marco de una reforma curricular que podría haber previsto la recolección de datos de aprendizajes del sistema en su conjunto, orientados a la elaboración de información para facilitar la gestión y la toma de decisiones.

Secundaria

Dos razones motivaron la reformulación del currículo en secundaria. Una de ellas, presente para las autoridades del CES, se vinculaba con la organización del sistema y no estrictamente con los contenidos curriculares. La otra gran motivación era cambiar el Plan 96.

El interés por reorganizar el sistema curricular deviene de la acumulación histórica de programas de secundaria que convivían en todo el sistema e inclusive al interior de algunos liceos. Esto fue resultado de una sucesión de reformulaciones del programa que, aunque supuestamente implicaban la derogación de cada programa anterior, en la práctica no los suprimían. Además, la gestión del CES debía encarar enérgicamente la solución a una deficiencia en la capacidad de ampliar su cobertura.

El interés por cambiar el Plan 96 estaba vinculado con revertir el diseño curricular por áreas de conocimiento y volver a un programa organizado por disciplinas, en virtud de que la tradición uruguaya es disciplinar y la formación de profesores siempre ha sido por asignaturas. Un argumento adicional era que el diseño por áreas "primarizaba" la educación secundaria, porque alentaba una implementación deficiente de los contenidos más exigentes de la tradición secundaria. La consecuencia, se sostiene, era la de un alejamiento de la preparación necesaria para la continuidad hacia la educación superior.

Las fuentes escritas consultadas no ofrecen una descripción formal sobre cuáles fueron los canales de participación en la Reformulación 2006. Se infiere, a través de estas y de las entrevistas, que hubo una comisión general (con representación de las ATD) y comisiones programáticas a



cargo de cada asignatura. De estas fuentes también se infiere que en las comisiones participaron tres tipos de actores: la inspección docente correspondiente a la asignatura, profesores representantes de las ATD y un representante de Didáctica del Instituto de Profesores Artigas (IPA). En general, estuvieron compuestas por cinco personas. Los entrevistados agregan que en algunas comisiones participaba, además, un académico universitario, especialista en la disciplina en cuestión. En algunos casos los inspectores podían nombrar a un docente como delegado. Los docentes de primaria no participaron en el proceso.

Con respecto a los procesos técnicos llevados a cabo en el diseño de los programas, el CES definió las mallas o estructuras curriculares y las asignaturas específicas que habrían de desarrollarse. Todas las demás decisiones técnico-curriculares quedaron en manos de las comisiones de asignaturas. Más allá de la intención de eliminar los Planes 96 y 2003, esos programas sirvieron como referentes y antecedentes para la elaboración del nuevo currículo, y se evidencia una continuidad entre ellos, tanto en estructura como en contenido, con la excepción del cambio de áreas por disciplinas y, en algunos casos, de actualizaciones temáticas. Lo que sí desaparece en los nuevos programas es el uso del término “competencias”, que constituyó un concepto clave y característico de la reforma anterior. El rechazo al término en las comisiones es mencionado en varias de las entrevistas. Sin embargo, las autoridades políticas e inspectores de secundaria también afirman explícitamente que la ausencia de un diseño por competencias introduce problemas en la prescripción y la implementación curricular. Principalmente, reconocen que el diseño por temas y conceptos queda centrado en las disciplinas y no en los alumnos y sus procesos de aprendizaje.

En la Reformulación 2006 los temas referidos a la evaluación de aprendizajes cobraron protagonismo únicamente a través de las nuevas disposiciones para regular el pasaje de grado y la certificación, oficialmente denominadas REPAG (Reglamento de Evaluación y Pasaje de Grado). Esta reformulación buscó enfrentar los graves problemas del sistema educativo, entre ellos la repetición y la deserción.

Para finalizar, destaca en los documentos y en las entrevistas la no consideración de datos sustantivos respecto a las evaluaciones de aprendizaje externas (nacionales e internacionales) que se han aplicado en Uruguay. En las entrevistas, aun cuando se preguntó específicamente por el tema a cada uno de los actores, las respuestas fueron elusivas y, en la mayor parte de los casos, denotaron un cierto rechazo a los instrumentos de evaluación externos.

Educación Técnico Profesional

En educación técnica se analizaron dos programas: el de Formación Profesional Básica (Plan 2007) y el del Bachillerato Profesional (Plan 2008).

En el caso del programa de Formación Profesional Básica (Plan 2007) la motivación principal del nuevo diseño fue la reinserción en el sistema educativo formal de los jóvenes y adultos que lo habían abandonado antes de completar la educación obligatoria. El nuevo plan, entonces, se diseñó para posibilitar a esta población la finalización de la enseñanza media básica y, simultáneamente, la continuidad educativa mediante una titulación válida para acceder a la enseñanza media superior. En este sentido, el alumno aparece como protagonista y beneficiario principal de los cambios y decisiones. Además, se optó por un tipo de diseño curricular que no refiere exclusivamente a la enseñanza, sino que explicita también los logros esperados por parte de los alumnos.

Con respecto a la participación en el diseño, se observa una fuerte discrepancia entre las informaciones de las diferentes fuentes escritas consultadas con respecto al peso que tuvieron los procesos de participación en el nuevo plan de formación profesional básica que finalmente fue aprobado. Resulta entonces necesario detenerse en las dos miradas que aparecen como



antagónicas: la visión de los responsables de la gestión en ese período y la de las ATD. En los diferentes artículos que componen el tomo 1 del Plan 2007 se destaca reiteradas veces que el plan fue producto de una construcción colectiva. Sin embargo, el nuevo plan, aprobado por el CETP y el CODICEN, no es avalado por la ATD, según consta en el informe de la Mesa Permanente de la ATD de junio de 2007. Lo que puede inferirse a través de otros documentos es que la ATD rechaza el Plan 2007 porque la comisión de reformulación no cumplió con los acuerdos a los que se había llegado, que apuntaban a rediseñar la totalidad del Nivel I como una unidad que incluyera diferentes estrategias educativas y no solamente la modificación de la Formación Profesional Básica.

Las entrevistas ofrecen otro dato significativo con respecto a la participación, ya que dan cuenta de un proceso diferente del que se hizo en el CEIP y el CES. Esta particularidad es que en la reforma de la formación profesional básica la comisión a cargo realizó consultas a actores externos al sistema educativo formal. Por un lado, en el ámbito empresarial, comercial, industrial, incluyendo organismos estatales y del ámbito privado. Por otro, se involucró a otras instituciones, como el INAU, el MIDES y los SOCAT (Servicio de Orientación, Consulta y Articulación Territorial).

En la propuesta curricular del Plan 2007 la evaluación, particularmente la evaluación formativa, ocupa un lugar relevante, al menos en cuanto a su enunciación en la documentación oficial, que incluye un capítulo dedicado enteramente a ella. El texto se plantea con una intencionalidad formativa cuyo objetivo es aportar a los docentes de la formación profesional básica elementos para comprender la perspectiva de la evaluación que sostiene esta nueva propuesta curricular. A partir de la presentación de diferentes paradigmas educativos y las concepciones de evaluación implicadas en cada uno, la publicación refiere a varios aspectos de la evaluación en general y de la evaluación de los aprendizajes de los alumnos en particular. Se sintetizan características y tipos de evaluación, se presentan algunos instrumentos diferentes a los de las pruebas escritas tradicionales, y se propone una reflexión sobre el sentido de la evaluación y sus consecuencias. En este último punto se destacan aquellas que pueden resultar negativas para los estudiantes, teniendo en cuenta especialmente la historia escolar de los alumnos a los que se dirige la formación profesional básica. Por esta razón se propone una mirada alternativa de la evaluación, ya no punitiva y estigmatizante, sino como formando parte de todo el proceso educativo y al servicio de la mejora de los procesos de enseñanza y de los aprendizajes.

Por su parte, el Bachillerato Profesional (Plan 2008) se creó para responder a dos necesidades: la creación de una oferta con un componente técnico-profesional fuerte que apuntara a ciertos perfiles profesionales que el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) demandaba y para los cuales Uruguay no tenía una propuesta de formación, y la necesidad de ofrecer una alternativa de continuidad educativa y de finalización de la educación media superior a los egresados de los cursos de la educación media profesional y de la formación profesional básica, que hasta el momento solo era posible a través de educación media tecnológica.

El plan fue elaborado con la participación de diferentes colectivos: ATD CETP-UTU, Asociación de Funcionarios de UTU (AFUTU), inspecciones técnicas, Dirección de Programas de Educación y Dirección de Planeamiento Educativo.

Para su elaboración fueron estudiadas las propuestas de la ATD de julio y diciembre de 2004, la propuesta de AFUTU de julio de 2007, los perfiles de Técnico de Nivel Medio del MERCOSUR, la Clasificación Internacional Normalizada de la Educación y la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones. En una de las entrevistas se señala, además, que se realizó un relevamiento de bachilleratos de otros países, principalmente de Argentina, Brasil, México y Francia. Es el único caso, entre las reformulaciones curriculares estudiadas, en que se mencionan formalmente fuentes externas al sistema educativo uruguayo.



Consideraciones finales: tres desafíos para la política curricular¹⁶⁸

La educación es una herramienta clave para el desarrollo de las personas y de una sociedad nacional en un contexto de creciente complejidad global. La creación de un nuevo orden legal-normativo, a partir de la Ley General de Educación, no puede interpretarse solo con relación a un ciclo escolar: se comprende cabalmente en torno a la obligación del Estado a garantizar oportunidades sistemáticas de una educación pertinente y de calidad para todos los niños y jóvenes.

Las políticas a implementar en el cumplimiento de esta obligación no pueden desconocer algunos rasgos preocupantes del funcionamiento del sistema educativo uruguayo. El sistema se estructura con una educación media dualizada desde el punto de vista curricular, con disminución de capacidades formativas de algunos de sus ciclos y niveles, y parece experimentar cierta disminución —o renuncia— en la capacidad de orientar, movilizar y gobernar los contenidos, experiencias y prácticas docentes. La índole de las tareas a resolver se ubica por fuera de los recursos y funcionamientos tradicionales del sistema educativo. Ya no puede justificarse el logro de la calidad mediante el recurso a la selectividad. Tampoco puede mantenerse que la educación común, general y básica —lo que definió en el origen del sistema educativo la “educación popular”— se reduzca a la escuela primaria. Por último, es necesario que la educación obligatoria ofrezca una oportunidad real a todos los niños y jóvenes de recibir formaciones equivalentes. Esto obliga a repensar la influencia de las estructuras curriculares sobre los logros en materia de acceso, progreso y éxito de los estudiantes en cada tramo y sector del sistema educativo.

Cualquier revisión de la actual estructura curricular —y de los planes de estudio que la concretan— debe tomar en cuenta que la política curricular para los próximos años enfrenta, al menos, tres desafíos.

El primer desafío es incrementar la comunicación y coordinación entre los organismos responsables del gobierno de los diferentes subsistemas. Si bien las dinámicas diferenciadas en los procesos de cambio curricular en primaria y media responden a los particulares modos de constitución y desarrollo de cada nivel, el mantenimiento de lógicas descoordinadas limita las posibilidades de pensar, gobernar y orientar el desarrollo del conjunto como un sistema articulado. Es necesario reducir la separación histórica de sus estructuras, orientaciones y ethos pedagógicos. La etapa que se abre seguramente requerirá el planteo de estructuras interdependientes cuya planificación —desde el punto de vista curricular— tendrá que seguir caminos de elaboración “ascendentes” y “descendentes”, así como de coordinación horizontales para asegurar los principios de continuidad, gradualidad, progresividad y navegabilidad.

El segundo es contribuir a la universalización de la educación básica obligatoria mediante estructuras y orientaciones que faciliten el progreso de los estudiantes, la equidad del sistema y el fortalecimiento de la eficacia y pertinencia formativa de los centros educativos. En la última década se eliminaron unidades integradas y creció el número de asignaturas, con el consiguiente aumento de requisitos de cursado simultáneo para los estudiantes. Esto amplía el conocido salto entre la escuela primaria y la educación media y rompe con criterios de gradualidad que deberían presidir la articulación entre niveles. Parece necesario fortalecer la idea de “trayecto” y prestar especial atención a cómo se generan condiciones para el tránsito y la adaptación progresiva a nuevas pautas escolares, a las que las últimas planificaciones del currículo para el ciclo básico parecen haber desatendido.

Si se pretende avanzar en la mejora de los aprendizajes y disminuir los niveles de fracaso, que se expresan en desgranamiento y abandono, será necesario —en el caso de la educación primaria—

¹⁶⁸ Los desafíos incluidos en este apartado surgen del estudio “Transformaciones curriculares en Uruguay. Análisis prospectivo de los planes de estudio de educación primaria y media”.

el fortalecimiento de la capacidad de regular, reorganizar y mejorar el trabajo educativo en las escuelas de manera de aprovechar la base que brinda una sólida tradición para promover su renovación y la mejora de los aprendizajes de los alumnos de distintos sectores sociales. En el caso de la educación media se plantea la necesidad de una revisión meditada de las estructuras y funciones formativas y los criterios de selección de contenidos y experiencias valiosas. Las oportunidades de comprender y el progreso de los alumnos no deberían sacrificarse ante la exigencia de “cubrir” programas extensos en tiempos limitados. La percepción de estos problemas suele quedar obturada por el firme convencimiento sobre aquellas cosas que “no pueden faltar” y que los jóvenes “deben saber”.

Por otra parte, es necesario diferenciar sin segmentar. Un currículo balanceado debería permitir una combinación virtuosa entre la buena formación intelectual, estética y expresiva y una experiencia del trabajo como dimensión formativa. Es necesario buscar alternativas a la polaridad entre una educación “académicamente exigente” y “las competencias para la vida”. Se trata de promover una estructura más rica y diversa, con una capacidad renovada de concentrar esfuerzos en la atención y progreso de los estudiantes con mayor necesidad de apoyo y seguimiento.

El tercer desafío es renovar el contrato entre el gobierno de la educación, los docentes, directivos y la sociedad uruguaya, reconstruyendo los instrumentos de orientación, planificación, implementación y evaluación del currículo. Un cambio de esta naturaleza incluye —en el plano curricular— el establecimiento de nuevos propósitos para los niveles, el trazado de políticas integrales y la fijación de metas progresivas. Probablemente, uno de los mayores desafíos actuales con relación al mejoramiento de la pertinencia y eficacia de la actividad escolar reside en que el currículo establezca una especificación del contenido que clarifique objetivos, fije estándares y establezca los criterios de promoción. Esto requiere tomar decisiones acerca del papel que corresponde al gobierno educativo central, a las instancias intermedias de gobierno, a los centros educativos y a los docentes a través del currículo y de los programas asociados a él. Es probable que para atender a esta situación se requiera una revisión de los márgenes de autonomía o discrecionalidad de los diversos actores y un cambio de la regulación sistémica para lograr mayor direccionalidad, consistencia y eficacia en los esfuerzos de los distintos actores del sistema educativo.

La ampliación de la obligatoriedad escolar hasta la finalización de la educación media supone la estructuración y generalización de una nueva perspectiva del desarrollo y funcionamiento del sistema educativo. Este mandato pone en tensión los rasgos básicos de la estructura y orientación del currículo actual.



Capítulo 9. Prácticas de evaluación en las aulas

La relación entre las prácticas de enseñanza, lo que aprenden los estudiantes—o más precisamente lo que se puede afirmar que aprenden— y las prácticas de evaluación de los docentes es una de las cuestiones centrales a observar en el trabajo en el aula y de las más atendidas actualmente por la literatura especializada. Las prácticas de evaluación se proponen recabar información que permita al docente inferir si un estudiante ha aprendido lo que se propuso enseñarle y, de algún modo, la información que obtiene de la evaluación está en relación con los instrumentos que él mismo diseña y aplica en su curso. Observar las prácticas de evaluación no nos permite acceder de manera directa a la totalidad de lo que los docentes enseñan en el aula, ni al detalle de cómo lo hacen, pero sí aporta información relevante sobre las oportunidades que los docentes construyen para que los estudiantes demuestren lo que son capaces de hacer, qué aspectos priorizan a la hora de valorar las posibilidades de sus estudiantes en términos de desempeño y qué tipo de saberes manifiestan como los necesarios a ser aprendidos.

Este capítulo constituye un acercamiento al aula a través del estudio de las evaluaciones sumativas¹⁶⁹ y los criterios empleados por los docentes para evaluar el logro de los estudiantes y decidir su promoción de un año a otro. Los saberes y las habilidades incluidas por el docente en estas evaluaciones son las que jerarquiza al momento de otorgar —o no— una calificación de suficiencia al desempeño de sus estudiantes.

Durante el año 2013 el INEEd desarrolló una investigación que tuvo entre sus objetivos describir el tipo y contenido de las tareas con las que los docentes del último año de educación primaria y del primer año de educación media evalúan a sus alumnos en establecimientos públicos urbanos de Uruguay.¹⁷⁰

A continuación se presentan los principales hallazgos sobre los modos en que maestros y profesores conciben la evaluación; las diferencias entre las pruebas escritas realizadas en un nivel y otro; las características del currículo, pruebas y su actualización didáctica; y las variaciones en la importancia que estas pruebas y otros factores ponderados tienen en la construcción de la calificación asignada a cada estudiante. Finalmente, se vinculan los modos de evaluación con la resignificación que en la práctica docente adquieren las estructuras curriculares, analizadas en el capítulo anterior.

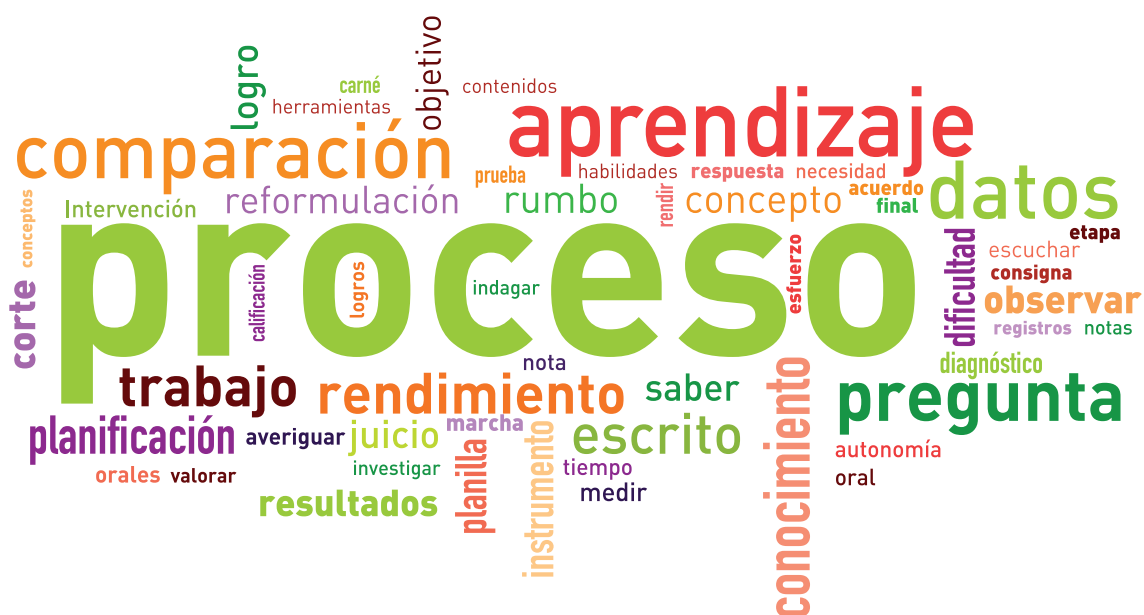
¹⁶⁹ Aquellas que son aplicadas para construir calificaciones que establecen el nivel de suficiencia del desempeño de un estudiante. Por su parte, las evaluaciones formativas son aquellas que tienen como propósito principal aprender para mejorar, pero que no se utilizan para construir calificaciones.

¹⁷⁰ "Evaluación y tránsito educativo: estudio de propuestas de evaluación en las aulas de educación primaria y media en Uruguay". Las escuelas, liceos y escuelas técnicas que participaron en el estudio se ubican en Montevideo y el interior, y fueron seleccionadas bajo el criterio de que sus alumnos pertenecieran a contextos socioculturales bajos. También se buscó que los centros seleccionados de los distintos subsistemas estuvieran cercanos geográficamente para que atendieran estudiantes similares. Se entrevistaron 25 maestros del CEIP, 46 profesores del CES y 15 profesores del CETP. Se aplicó un cuestionario a estudiantes en 24 grupos de sexto año de primaria, 24 grupos de primero de ciclo básico de secundaria y 8 grupos de primero de ciclo básico tecnológico. Se realizaron 10 grupos focales con estudiantes de primer año de media y se relevaron 3.844 ítems de evaluación distribuidos en 800 pruebas escritas.

Concepción de evaluación de maestros y profesores

El referido estudio relevó la perspectiva de docentes y estudiantes acerca del papel de la evaluación en un momento clave de la escolaridad como es la transición de primaria a media. Se solicitó a maestros de primaria y profesores de media que —como se hace en una lluvia de ideas— mencionaran “la primera palabra que viene a su mente” al pensar en la evaluación en el aula.¹⁷¹ Las diversas respuestas proporcionadas se analizaron, en primer lugar, a partir de su reiteración, mediante una aplicación web que traduce de manera gráfica estas variaciones de frecuencia,¹⁷² y así se obtuvieron las dos figuras que se exponen a continuación.

Figura 9.1 Respuestas de docentes de educación primaria sobre el significado del término evaluación, según frecuencia de mención

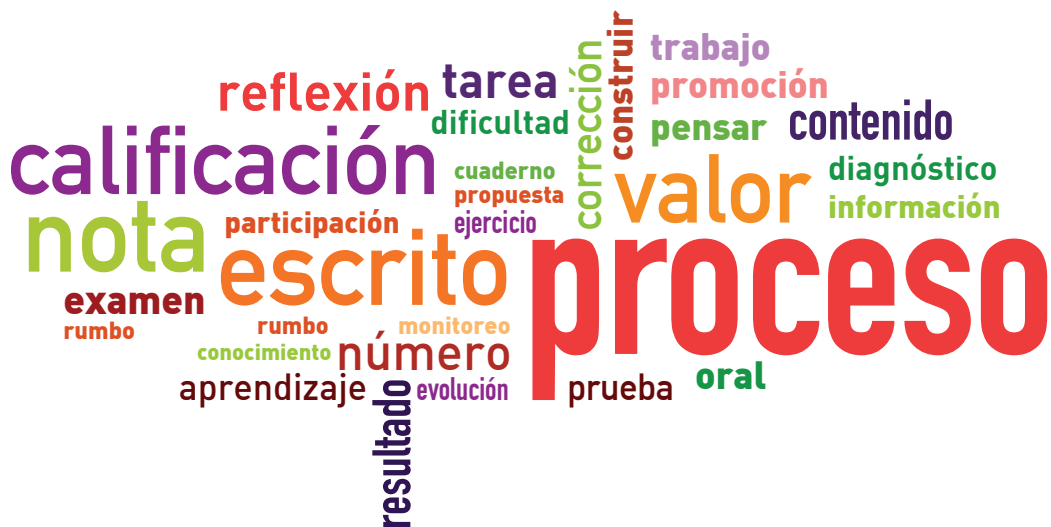


¹⁷¹ Este recurso buscó evitar, en la medida de lo posible, respuestas premeditadas, apuntando a un espacio en el que cada entrevistado pudiese condensar el sentido que la evaluación asumía para él.

¹⁷² Las nubes de palabras correspondientes a las figuras 9.1 y 9.2 fueron elaboradas a través de la aplicación web gratuita Wordle, disponible en www.wordle.net, a partir del análisis de frecuencia de las palabras que los docentes vincularon con el concepto “evaluación” en la situación de entrevista. Cuanto mayor es la frecuencia con que se reitera una palabra, mayor es el tamaño con el que aparece en la imagen.



Figura 9.2 Respuestas de docentes de educación media sobre el significado del término evaluación, según frecuencia de mención



Una primera lectura de las figuras permite afirmar que tanto los maestros de primaria como los profesores de media vinculan la evaluación principalmente con el término “proceso”. En segundo lugar, la tendencia se orienta hacia el “aprendizaje” y la “comparación” en el caso de primaria, mientras que los profesores de educación media consideran otros dos términos: “escrito” y “calificación”.

La amplia mayoría de los docentes entrevistados afirma que la evaluación es, o se vincula con, un proceso. No obstante, el análisis de las respuestas más amplias que brindan acerca de sus prácticas de evaluación permite identificar diferencias en la forma en que entienden dicho proceso.

En algunos testimonios de maestros la idea parece relacionarse con la intención de abarcar, en un tiempo no puntual sino duradero, distintas adquisiciones y disposiciones que los alumnos van mostrando a lo largo del ciclo lectivo:

Evaluación es una parte de las prácticas educativas, de la educación, que creo que hace tiempo dejaron en mis prácticas de ser determinantes, y pasaron a ser de proceso, de todo lo que hace el chiquilín y no pensando solamente en contenidos, sino también en la actitud, la responsabilidad del chiquilín. Cómo él enfrenta una situación, más allá de lo que sepa.

Otros testimonios en primaria expresan esta concepción de la evaluación como proceso, por contraposición a aquella perspectiva que la concibe como sinónimo de instancia puntual de aplicación de pruebas para obtener resultados:

A mí me gusta siempre ir evaluando, no solamente tomar la evaluación como algo final o acabado, sino el proceso; siempre apunto más a la evaluación en cuanto al proceso [...] Nos fuimos dando cuenta de que evaluar también es evaluar durante el proceso, y volver al principio y volver, porque antes era: enseñábamos todo y luego evaluábamos para ver qué sabían, es conocimiento, es saber qué saben. Pero después nos dimos cuenta de que no, que hay que ir viendo paso a paso en ese proceso y que la evaluación no se convierta solamente en datos de algo final, sino ese proceso que el niño va haciendo para llegar.



Aunque de manera menos marcada que sus colegas de primaria, la mayoría de los docentes de educación media también afirma que la evaluación es un proceso. No obstante, esta concepción parece llevar a algunos docentes a una perspectiva en la que todo lo que se enseña debe ser evaluado, incluso de forma inmediata:

Estoy realizando diferentes actividades en las cuales estoy evaluando todos los días. Enseño equis y lo estoy evaluando en el momento. Siempre estoy enseñando y evaluando.

Asimismo, es frecuente entre los profesores consultados en media la alusión a la evaluación como continuidad de la aplicación de pruebas o propuestas mediante las cuales califican a sus estudiantes. El proceso estaría dado por el sostenimiento de la aplicación de diversas propuestas de evaluación sumativa:

Es una prueba de lo que enseñé, de lo que aprendieron los gurises, para ver el resultado, porque no de todos los alumnos tú ves el resultado durante ese proceso, hay algunos que necesitan una prueba, es como un documento, ahí está la prueba de lo que aprendieron.

A diferencia de lo que expresan los maestros, en el discurso mayoritario de los docentes de educación media la evaluación aparece vinculada —después de “proceso”— a los términos “escrito”¹⁷³ y “calificación”, seguidos de “nota” y “valor”. Se trata de elementos relacionados con la función sumativa y la función social¹⁷⁴ de la evaluación, que atravesarían de manera muy marcada las prácticas cotidianas de evaluación en este nivel.

Los maestros de primaria, por el contrario, expresan mayormente una concepción de la evaluación en sentido formativo: vinculan el término “evaluación” al aprendizaje y, en menor medida, la identifican como una comparación. Algunos parecen lamentar esta relación entre evaluar y comparar, aunque la comparación constituye una de las operaciones inherentes a las prácticas evaluativas: “siempre logramos evaluar en base a la comparación, eso es inevitable”.

Finalmente, un grupo de maestros pone el acento en la utilidad de las prácticas de evaluación para orientar su propio quehacer como docentes. Consideran que la evaluación de los aprendizajes es una herramienta necesaria también para obtener información sobre sus propias decisiones de enseñanza, ya que contribuye a la reformulación y mejora de sus prácticas:

En ellos no pesa, pesa en mí [...] en decir “esto no quedó tan claro como yo pensé” y planifico otras actividades. O al revés, veo que a todos les fue bien y digo “bueno, esto no tengo que trabajarlo, puedo ir a otra cosa”.

Este enfoque surge excepcionalmente entre los docentes consultados en educación media, que pocas veces identifican las posibilidades que una evaluación de aprendizajes tiene sobre su propio desempeño docente: “lo más difícil es evaluar. Tenés que estar evaluándote cada vez que evaluás, para ver si el problema fuiste vos o fueron ellos”.

¹⁷³ Por “escrito” se alude a una prueba que el docente aplica con la periodicidad y conjunto de contenidos que él mismo determina. Es el instrumento más frecuentemente empleado en los cursos de educación media para la calificación de los estudiantes. En ocasiones las inspecciones de asignatura brindan orientaciones para su elaboración, aunque es una práctica mayormente librada al criterio de cada docente.

¹⁷⁴ La evaluación es una práctica social por su función certificadora: construye la identidad escolar de un estudiante dando cuenta de sus éxitos y fracasos, de qué cosas fue capaz de aprender en un curso y cuáles no. Las evaluaciones sumativas tienen consecuencias en las trayectorias educativas.

Las pruebas escritas en educación primaria y media

Se analizaron alrededor de 800 pruebas escritas de sexto año de escuela y primer año de educación media en las asignaturas Ciencias Físicas, Historia, Idioma Español y Matemática, así como en sus áreas correspondientes en primaria. Entre las pruebas analizadas se incluyeron los tradicionales escritos, pruebas semestrales y finales, utilizadas en 28 instituciones educativas de nuestro país a lo largo de los años 2012 y 2013. La mayoría de las pruebas escritas relevadas corresponde a educación media, ya que en las prácticas de los maestros es menos habitual la realización de pruebas puntuales similares a los escritos, las pruebas semestrales y las finales del nivel siguiente.¹⁷⁵

Respecto a la frecuencia con que se realizan pruebas escritas, la flexibilidad sería mayor en primaria, donde la tercera parte de los maestros las realiza al cerrar un tema.¹⁷⁶ En educación media los escritos tienen una frecuencia principalmente mensual o bimensual. Sobre todo los maestros, pero también los profesores, consideran que proponen pruebas escritas con la mencionada periodicidad por decisión propia. En primaria algunas propuestas se realizan por acuerdo entre maestros, lo que probablemente se vincule con el trabajo en áreas integradas.¹⁷⁷ Esta práctica no es usual entre los profesores, que mencionan una importante influencia de las pautas de inspección o de los consejos desconcentrados. La alusión a esas pautas en primaria es mucho menor.

La valoración de los docentes sobre la incidencia de las pautas de inspección o normativa de los consejos en las evaluaciones resulta de particular interés, dado que los lineamientos que brindan las versiones vigentes de estas normativas refieren a “trabajos escritos”, que no necesariamente implican la instancia de “escrito” o prueba. Parecería, por tanto, que la tradición prima en las prácticas de evaluación de aprendizajes por sobre las actualizaciones normativas.

En cuanto al formato de las pruebas, en primaria se identifica una intención de presentar situaciones próximas al entorno y la realidad de los estudiantes, que se contextualizan con un lenguaje accesible a los alumnos de este nivel (figura 9.3). A menudo se hace uso, además, de estímulos tales como gráficos e imágenes. En educación media las tareas propuestas se presentan, por lo general, sin una introducción que las contextualice. El lenguaje empleado es más formal y despojado que en primaria, lo que podría hacer más difícil la comprensión de lo que se solicita. El uso de imágenes y gráficos es poco frecuente (figura 9.4).

¹⁷⁵ No se considera la evaluación de aprendizajes en línea que se realiza en sexto de escuela por dos razones: es una evaluación formativa y es una misma prueba que se aplica a todos los estudiantes de sexto año de las escuelas públicas del país.

¹⁷⁶ Hubo además cerca de un cuarto de los maestros que afirmó realizar evaluaciones mensualmente. Sin embargo, en la mayoría de estos casos no había una definición clara de periodicidad, que solo fue mencionada tras re-preguntar al respecto.

¹⁷⁷ En esta modalidad de trabajo las áreas curriculares se distribuyen entre los diferentes maestros de sexto —a veces también de quinto—, lo que posibilita una mayor especialización del trabajo que cada maestro plantea en su curso, a la vez que los estudiantes comienzan a organizarse según los diversos requerimientos de cada uno de sus maestros.

Figura 9.3 Tarea correspondiente a prueba de Matemática de sexto grado de educación primaria

En un almacén está la promoción de 25% de descuento en todos los artículos, aunque también hay que pagar el 15% de IVA

¿Cuál es el precio final de una heladera con un precio de lista de \$ 15.000?

Figura 9.4 Tarea correspondiente a prueba de Matemática de primer grado de educación media básica

A) Desarrolla: $(3 + c - 3z) \times 5y =$

$$3 \times (2 - 5 + 4) =$$

B) Factoriza: $17 \times 370 + 3 \times 370 + 80 \times 370 =$

$$6 \times 3 - 12 \times a + 5b \times 6 =$$

Este cambio podría ser abrupto para los estudiantes si se consideran las grandes variaciones observadas entre las pruebas de fin de año en primaria y los primeros escritos en primer año de educación media, y el poco tiempo transcurrido en la vida del estudiante desde que se aplica uno y otro formato de evaluación.

La modalidad de trabajo durante las pruebas escritas no experimentaría un cambio tan grande en el tránsito de primaria a media. El permitir a los estudiantes utilizar insumos o materiales durante una prueba escrita no es una práctica generalizada en nuestro país, aunque es algo más común en primaria que en media. En la mayoría de estos casos, el principal insumo es el cuaderno o los apuntes de clase. En algunas áreas se permite, según las actividades de la prueba, el uso de calculadora, juego de geometría, tabla pitagórica, diccionario, esquemas o textos.

Lo que sí cambia, de acuerdo a testimonios de los estudiantes,¹⁷⁸ es el tipo de apoyo brindado por los docentes durante las pruebas. Mientras que en primaria el docente proporciona un acompañamiento cercano a sus alumnos, en educación media muchos docentes optan por no responder preguntas o dudas, salvo que refieran a una dificultad de comprensión de la consigna planteada. También varía el tiempo asignado a la prueba en el aula: los docentes de primaria no explicitan el tiempo que prevén para la aplicación de la prueba al momento de planificar su clase, sino al tiempo efectivo que “les llevó” a sus estudiantes completar la prueba. Por su parte, en educación media se habla de pruebas escritas pensadas para su aplicación en 45 minutos, un módulo de 90 minutos o parte de un módulo.¹⁷⁹ En este nivel el tiempo de realización de una prueba escrita en clase se distingue claramente del trabajo cotidiano en el aula. En primaria esta distinción no es tan clara para los maestros ni estudiantes.

¹⁷⁸ Completaron los cuestionarios 582 estudiantes de sexto año en doce escuelas públicas urbanas, 531 de primer año de doce liceos públicos urbanos y 166 de primer año de cuatro escuelas técnicas. Seis estudiantes de primer año de cada institución de educación media participante del estudio fueron consultados, más extensamente, en grupos focales.

¹⁷⁹ En general una hora docente en educación media tiene una duración de 45 minutos (varía en algunos centros educativos). Las horas-módulo son aquellas en que los docentes tienen dos horas seguidas de trabajo con los estudiantes (90 minutos en total), sin recreo en el medio. Sin embargo, algunos docentes hablan de módulo para referir a dos horas seguidas, con recreo entre ellas.

Los procesos cognitivos requeridos en la mayoría de las pruebas escritas analizadas son los menos complejos. Combinando los criterios definidos por Doyle (1983) y Anderson y Krathwohl (2001), se establecieron cinco categorías de procesos cognitivos: tareas de memoria, de procedimiento o rutina (aplicación y ejecución), de comprensión, de valoración y de producción (resolución de problemas o situaciones complejas).

De acuerdo con estas categorías, la mayoría de las tareas incluidas en las pruebas son de memoria y repetición (figuras 9.5 y 9.6). Es decir, únicamente requieren recordar, recuperar conocimiento relevante de la memoria de largo plazo, identificando información muchas veces ya proporcionada en el enunciado de la consigna. Los enunciados tienden a ser breves y requieren, en general, respuestas breves y unívocas.

Figura 9.5 Tarea correspondiente a prueba de Historia de sexto grado de educación primaria

1. ¿En qué fecha se desarrolla la Segunda guerra Mundial?
2. ¿Qué potencias se enfrentan?
3. ¿Quiénes lanzan la bomba atómica y a qué ciudades?

Figura 9.6 Tarea correspondiente a prueba de Ciencias Físicas de primer grado de educación media básica

Completa el siguiente cuadro:

MAGNITUD	UNIDAD	INSTRUMENTO
	metros cúbicos (m ³)	
Longitud		
	Grados Celsius (°C)	
		Balanza

En menor proporción, se presentan las tareas de aplicación rutinaria de procedimientos en situaciones dadas, ejecuciones que se asocian más a la ejercitación que a la resolución de problemas. La memorización aparece como estrategia central de aprendizaje. De hecho, más de la mitad de los estudiantes de ambos niveles considera que las pruebas requieren que se memorice información, percepción que es más fuerte en primaria que en media. Sin embargo, la mayoría de los estudiantes en ambos niveles sostiene que en los escritos se les pide que razonen sobre los temas.

Se identifican unas pocas tareas de comprensión, mientras que las de valoración y de producción —entre las que se incluye la resolución de problemas o situaciones complejas arriba mencionada— son muy escasas. No se evidencia en el análisis una progresión en la inclusión de tareas que demanden procesos cognitivos más complejos y respuestas abiertas, que promuevan en los estudiantes la apropiación de diversos modos de pensar y actuar.

Lo anterior se corresponde, además, con los tipos de conocimiento priorizados en las tareas incluidas en las pruebas. Tomando como base las cuatro categorías de conocimiento propuestas por Anderson y Krathwohl (2001)¹⁸⁰ se observa que tanto en primaria como en media predominan los ítems que buscan evaluar la adquisición de conocimientos factuales, de terminología, detalles,

¹⁸⁰ Conocimientos de tipo factual, conceptual, procedural y metacognitivo.



elementos específicos e información literal (figuras 9.7 y 9.8). Esto se corresponde con el ya mencionado predominio de las tareas de memoria y repetición.

Figura 9.7 Tarea correspondiente a prueba de Ciencias Físicas de primer grado de educación media básica

1. ¿Qué tipo de espejo conoces? Nombra ejemplos.
2. Nombra características de cada uno.

Figura 9.8 Tarea correspondiente a prueba de Historia de sexto grado de educación primaria

1. ¿Cuándo fue el último levantamiento armado?
2. ¿Quién gobernó el país durante los períodos de 1903-1907 y 1911-1915?

El conocimiento conceptual aparece en segundo lugar, aunque en menor proporción que el factual. Por conocimiento conceptual se entiende el que involucra los significados de palabras o expresiones, clasificaciones, categorías, principios, generalizaciones, teorías, modelos o estructuras.

El conocimiento procedural aparece con mayor frecuencia en primaria que en media. Incluye el conocimiento de habilidades, algoritmos específicos y reglas, técnicas y métodos, así como criterios para determinar cuándo usar qué procedimiento.

Por último, no se encontraron pruebas que evalúen el conocimiento metacognitivo, en el que se incluye el conocimiento estratégico, el de los objetivos cognitivos, contexto y condiciones de aprendizaje, y el autoconocimiento.

En ambos niveles, la mayoría de las tareas refieren al ámbito escolar. Se trata de actividades de tipo disciplinar-escolarizadas, contextualizadas en situaciones creadas en y para la escuela, en las que la vinculación con otros ámbitos se restringe, en el mejor de los casos, a cierta relación con el campo disciplinar de referencia. En otros casos, la vinculación con la disciplina se vuelve borrosa y se pierde la relación entre la tarea y el área de conocimiento en la que busca inscribirse. Son situaciones que se definen como de tipo trivial-pedagogizadas (figura 9.9). Solo en pocos casos se proponen actividades que buscan trascender el espacio escolar, ofreciendo oportunidades para que los estudiantes resignifiquen saberes disciplinares en contextos sociales más amplios, de tipo disciplinar-contextualizadas (figura 9.10).



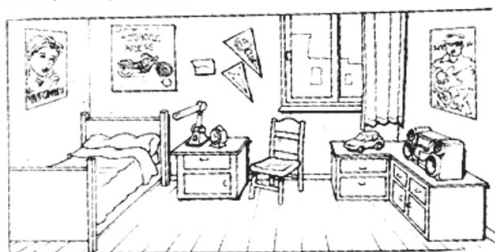
Figura 9.9 Tarea correspondiente a prueba de Matemática de primer grado de educación media básica

1. Lucio era un romano que nació en el año 23a.c. A los 15 años se hizo soldado y marchó a la guerra. En el año 7a.c. regresó a Roma, donde reside hasta su muerte a los 53 años.

- ¿Transforma los años en que transcurrieron los hechos en números enteros y ubícalos en la recta numérica?
- ¿En qué año murió?
- ¿Con qué edad regresó a Roma?

Figura 9.10 Tarea correspondiente a prueba de Matemática de primer grado de educación media básica

1) Marcar un par de rectas paralelas, dos pares de rectas perpendiculares, dos rectas secantes, un ángulo recto, un ángulo agudo, un ángulo obtuso, dos ángulos adyacentes y un par de ángulos complementarios.



Se utilizan muy pocas veces situaciones referidas a la vida cotidiana del estudiante o a la vida en sociedad en general (figura 9.11). Esta falta de contextualización de los problemas planteados en las tareas, muchas veces alejados de la realidad del día a día del estudiante, podría explicar algunas de las dificultades que estos encuentran al momento de transferir conocimientos y aplicarlos en otros contextos o en su propia vida.



Figura 9.11 Tarea correspondiente a prueba de Matemática de primer grado de educación media básica

4) Resolver



Una compañía de aviación registra en una planilla los siguientes datos:

VUELO "A" salida cada 2 días

VUELO "B" salida cada 4 días

VUELO "C" salida cada 5 días

VUELO "D" salida cada 6 días

Con los datos de la planilla anterior y sabiendo que hoy partieron los cuatro vuelos, responde: ¿Cuándo saldrán otra vez el mismo día los vuelos A, B y C? ¿Y los vuelos B, C y D? El vuelo D siempre coincide su partida con otro vuelo, ¿con cuál? y ¿Por qué?

Currículo, pruebas y su actualización didáctica

Tanto en primaria como en media, los docentes consultados señalan que sus propuestas de evaluación están basadas, en primer lugar, en la planificación propia del curso y, en segundo lugar, en el programa de estudios. La mención a ambos marcos de referencia sugiere un proceso por el cual la planificación que realiza cada docente se vincula con el programa de estudios oficial, a la vez que presenta características específicas, producto de la interpretación que los docentes hacen de dicha normativa, referente clave de sus decisiones didácticas.

En teoría, las prácticas de evaluación hallan su sustento en los planes de estudio. Son estos los que, se espera, establezcan para qué, qué y cómo evaluar. Sin embargo, como se mostró en el capítulo anterior, las pautas curriculares en Uruguay no detallan estos aspectos, sino que proponen un sintético ordenamiento temático de los contenidos a enseñar en cada año. No se especifica, por lo general, el grado de profundidad con que se debe tratar cada contenido, el motivo de su inclusión en el currículo ni los aprendizajes que se espera obtengan los alumnos.

Del mismo modo, los planes de estudio de nuestro país se caracterizan, mayormente, por secuenciar el abordaje de contenidos, que se presentan abiertos, dejando al docente amplios márgenes de decisión para retomar contenidos trabajados en años anteriores, sin destacar o jerarquizar. Los programas están centrados en la presentación de contenidos temáticos o conceptuales, sin un tratamiento suficiente de otros aspectos tales como las capacidades y prácticas que buscan desarrollarse en los alumnos a lo largo del grado (y atendiendo al siguiente), ni de las estrategias de enseñanza que se sugieren para ello. Tampoco explicitan cómo deben ser evaluados los contenidos incluidos en ellos.

Si bien los diseños curriculares son actualizados en su presentación y su fundamentación, e introducen algunas de las nuevas orientaciones que aporta la producción de conocimiento en el campo de las didácticas, los planes de estudio terminan incluyendo listados de contenidos conceptuales.

La construcción de la calificación

Al momento de otorgar calificaciones a sus estudiantes para una instancia de evaluación, un período o el cierre del curso, los docentes tienen una amplia variedad de criterios. Estos varían, en primer lugar, de un docente a otro, lo que implica una dificultad para los estudiantes, sobre todo en educación media, donde un mismo grupo de estudiantes trabaja con más de una decena de docentes durante el año lectivo.

A su vez, los criterios de asignación de calificaciones pueden variar para un mismo docente de un período a otro del año, así como de una prueba a la otra, en función de, por ejemplo, los contenidos temáticos trabajados en clase y el modo en que estos fueron abordados. Estos criterios no siempre son definidos y explicitados antes de la aplicación de una prueba o la definición de calificaciones para el boletín. Muchas veces son definidos con posterioridad, tomando en cuenta el desempeño del grupo, lo que no permite al estudiante anticipar y planificar su trabajo, preparación y estudio a partir de ellos.

Al momento de asignar el peso a cada tarea que integra una prueba escrita hay docentes que otorgan mayor puntaje a las actividades que requieren mayor desarrollo conceptual, por considerarlas más complejas. Otros, sin embargo, por ese mismo reconocimiento de la mayor complejidad, optan por asignarles menor puntaje. Hay quienes otorgan mayor puntaje a los temas y contenidos enfatizados en clase, mientras que otros no definen puntajes para las tareas y otorgan a la prueba completa una calificación global.

También varía el modo en que los docentes definen el mínimo de suficiencia en una prueba escrita. Para algunos se trata de realizar correctamente un número mínimo de actividades del total incluido en la prueba (por ejemplo, tener tres de seis actividades correctas). En otros casos se trata de alcanzar un puntaje mínimo, lo que puede lograrse sumando puntos de varias actividades parcialmente correctas. Hay quienes hablan de un desempeño aceptable en ciertas actividades clave de la prueba, que apuntan a los contenidos básicos para estos docentes. Otros utilizan una combinación de los criterios anteriores.

Algunos docentes determinan la suficiencia en la prueba en función de la actitud del estudiante frente al aprendizaje, teniendo en cuenta su proceso durante el curso. Hay quienes premian la adecuación de la respuesta a la consigna, ponderando positivamente la comprensión de la tarea y el esfuerzo en resolverla correctamente. En una línea similar, otros docentes manifiestan valorar el procedimiento aplicado, aun cuando los resultados obtenidos no sean correctos.

Estos últimos casos dejan entrever la importancia otorgada a otros aspectos valorados al momento de calificar una prueba escrita más allá de los contenidos y habilidades evaluados específicamente en ella. La preparación previa, el estudio y la disposición del estudiante para resolver las tareas propuestas son positivamente considerados. Del mismo modo, muchos dicen tener en cuenta la presentación, prolijidad y ortografía al momento de calificar pruebas escritas, aunque otros docentes manifiestan que estos aspectos no deberían ocupar un lugar central.

Al momento de definir las calificaciones del boletín, las notas obtenidas en las pruebas escritas tienen menor importancia en primaria que en media. En la escuela, donde la realización de pruebas escritas no está estipulada por la normativa, los maestros enfatizan el escaso peso de estos dispositivos de evaluación, que no determinan la calificación, sino que se integran a otras estrategias de evaluación en el aula para obtener una visión global del progreso del estudiante.

En educación media, si bien hay quienes sostienen una postura similar a la de los maestros, las pruebas escritas son más tomadas en cuenta. La calificación del período se establece a partir de tres factores: la prueba escrita, el trabajo en clase y la actitud del estudiante. En algunos



casos se realiza un promedio entre estos tres factores. En otros casos se trata de un promedio ponderado, en el que prima la calificación de los escritos, si bien se tiene en cuenta el trabajo en clase y la actitud para matizar esta calificación. La “actitud” mencionada por los profesores tiene un fuerte componente comportamental: muchos docentes de educación media dicen bajar la calificación a los estudiantes que no se comportan de acuerdo a lo esperado (“portarse bien”, prestar atención en clase, permanecer sentados, etc.). En primaria, en cambio, muchos maestros dicen no tener en cuenta la conducta al momento de decidir la calificación para el boletín. Por su parte, los estudiantes de ambos niveles consideran que la conducta y el esfuerzo son los principales factores que tienen en cuenta sus docentes al momento de calificarlos para el boletín.

Las tareas domiciliarias son tomadas en cuenta en la definición de calificaciones para el boletín en ambos niveles, aunque más en media. Los estudiantes de educación media no lo viven de este modo, sino que expresan frustración frente a ocasiones en que el docente pide una tarea domiciliaria que luego no califica o que solo corrige grupalmente.

En términos generales, refiriendo a la devolución no de tareas domiciliarias sino de las pruebas, la mayoría de los estudiantes dice preferir la devolución individualizada de los maestros por sobre la devolución oral grupal que acostumbran brindar los profesores.

La participación en clase también es importante en la definición de la calificación del estudiante, principalmente en primaria. Los alumnos perciben este factor como muy importante y lo consideran, incluso en media, como tanto o más importante que las pruebas escritas. Esto podría estar motivado por situaciones en las que una mala calificación en una prueba fue “atenuada” por una mejor calificación obtenida en instancias de participación en clase.

Frente a una calificación insuficiente, son más los profesores que los maestros quienes manifiestan proponer tareas complementarias a sus alumnos para mejorarla. Si bien no se consultó a los estudiantes específicamente sobre la asignación de tareas complementarias, sí se indagó sobre la oportunidad de rehacer o mejorar el trabajo, lo que parecería ser una práctica poco extendida, pero a la que se recurre con mayor frecuencia en primaria que en media.

Estos criterios, como ya se indicó, varían de un docente a otro. No es de extrañar, por tanto, que los estudiantes tengan cierta dificultad para entender el modo en que los diferentes docentes definen y emplean criterios de calificación, a su vez variables a lo largo del curso y según el tipo de dispositivo de evaluación empleado. La construcción de la calificación es un proceso que los alumnos perciben como arbitrario y del cual no participan de manera activa. De allí la necesidad de los estudiantes de planificar y ensayar diversas estrategias que les permitan satisfacer las expectativas de los diferentes docentes.



Consideraciones finales

Los problemas del tránsito educativo y la culminación de niveles se asocian con múltiples factores, vinculados principalmente a los cambios en la matriz escolar en el pasaje de un nivel a otro. Si bien los cambios tienen lugar en todas las transiciones educativas que atraviesa el alumno, aquellos vividos con más fuerza por los estudiantes e identificados más frecuentemente por docentes, directivos, familias, autoridades de la educación, investigadores, políticos y la opinión pública son los del pasaje de educación primaria a media.

Al ingresar a primer año de educación media, el estudiante pasa de tener un maestro durante al menos cuatro horas diarias a trece profesores que se turnan a lo largo de la semana para entrar y salir del salón de clases, permaneciendo cada uno unos 45 minutos dentro de este. Cambian también las normas de asistencia a los cursos, de calificación y de promoción.

A todos estos cambios se suman discontinuidades en los modos de evaluar. La concepción de evaluación de los maestros difiere de la de los profesores, a la vez que varía el tipo y contenido de las pruebas escritas con las que los docentes evalúan a sus alumnos, y la importancia que estas pruebas cobran en la construcción de la calificación del estudiante.

En el tránsito de primaria a media el estudiante pasa de un medio en el que se lo evalúa de modo "holístico" (en el que los maestros dicen calificar su trabajo en clase por todo concepto sin establecer jerarquías entre los diversos aspectos del desempeño que toman en cuenta), a un nuevo sistema, más fragmentado, en el que cada intervención oral y cada trabajo escrito recibe una calificación específica. Al mismo tiempo, aumentan las instancias de prueba escrita para las que debe prepararse.

Estos cambios no obedecen únicamente a diferencias en la formación de maestros y profesores, sino que se asocian a variaciones en la normativa y las regulaciones curriculares de uno y otro nivel: los modos de concebir y organizar el contenido a enseñar en la educación primaria y media, según se manifiestan prescriptivamente en los planes y programas de estudio.

Como se desarrolló a lo largo de este capítulo, los planes de estudio y los modos de evaluar en educación primaria y media presentan más rupturas que continuidades, lo que se suma al cambio de matriz escolar. Frecuentemente se alude a las dificultades que presentan los planes de estudio, buscando su sustitución por nuevas regulaciones, más articuladas y actualizadas. Este es, probablemente, parte del desafío. El problema de fondo, sin embargo, se encuentra en cómo modificar, paulatinamente, las prácticas de evaluación rutinizadas, que no siempre se adecúan de la mejor manera a los desafíos actuales de las comunidades educativas.

Este cambio, para darse de modo articulado en educación primaria y media, seguramente requiera de un alineamiento curricular entre niveles, pero también de una mayor continuidad en los modos de evaluar y calificar utilizados en las escuelas, liceos y escuelas técnicas. Para ello sería necesario: un mayor conocimiento e intercambio entre maestros y profesores sobre sus prácticas de enseñanza y evaluación; el establecimiento de definiciones y acuerdos entre maestros y profesores en torno a las expectativas de egreso en primaria y de ingreso en educación media; y un seguimiento de la trayectoria de los estudiantes, que brinde información a los docentes de educación media sobre su desempeño en la educación primaria.



Capítulo 10. Vínculo entre instituciones educativas y adolescentes

A pesar de los logros que se vienen produciendo en el acceso a la educación media, existen algunos problemas que ponen en discusión su formato pedagógico y de gestión, así como su capacidad de ofrecer propuestas que garanticen los derechos de los estudiantes, tanto en lo que refiere a la permanencia como a la culminación del nivel.

Resulta lógico pensar que existen importantes brechas entre los intereses, sentidos y expectativas que poseen los jóvenes y lo que ofrecen las instituciones educativas. De aquí que se vuelva pertinente revisar, a través del discurso de los propios actores, cómo y desde dónde es planteada la tarea educativa y cuáles son las formas en que los adolescentes la reciben. Esto implica prestar atención a las formas en que los adolescentes vivencian la experiencia educativa, cómo la significan y se construyen como sujetos educativos. Supone también analizar cómo dichas construcciones repercuten sobre sus trayectorias, marcando sus biografías y las representaciones que hacen sobre sus oportunidades.

Estudiar el vínculo entre los adolescentes y las instituciones educativas puede brindar elementos que conduzcan a mejorar los resultados, en tanto estaría habilitando reflexiones que conlleven a la comprensión de los adolescentes y a la definición de estrategias en el plano institucional que potencien su accionar y permitan reencontrar sentido a transitar experiencias educativas.

El INEEd realizó en 2013 una investigación sobre las percepciones y vivencias de los estudiantes y docentes en centros educativos de educación media.¹⁸¹ En este capítulo se exponen sus principales hallazgos.

La motivación por los contenidos y la forma en que estos se imparten en los centros de enseñanza es un elemento, aunque no el único, que puede influir en las trayectorias educativas que los jóvenes construyen. No obstante, no es posible hablar de todos los estudiantes entrevistados como si tuvieran una visión uniforme respecto al centro educativo y la vida escolar. Por el contrario, se perciben diferencias —en algunos puntos muy notorias y en otros no tanto— según tengan trayectorias esperadas (estudiantes que tienen la edad teórica esperable para el año que cursan), trayectorias de rezago (presentan historias de repetición, ya sea en la escuela o en educación media, o de abandono transitorio) o hayan interrumpido sus trayectorias educativas (aquellos que en el correr del año en que se relevó la información se habían alejado de los centros

¹⁸¹ “Las identidades estudiantiles y sus puntos de encuentro y desencuentro con la cultura escolar”. La investigación se realizó en ocho liceos y cuatro escuelas técnicas, tanto en Montevideo como en el interior del país. Los criterios de selección de los ocho liceos públicos de áreas urbanas fueron: nivel socioeconómico y porcentaje de promoción de ciclo básico. Se eligieron liceos de Montevideo y el interior que a igual nivel socioeconómico tuvieran porcentajes de aprobación mayores y menores a la media. El criterio de selección de las cuatro escuelas técnicas de áreas urbanas fue el porcentaje de promoción de ciclo básico tecnológico. Se eligieron escuelas técnicas de Montevideo y el interior que tuvieran porcentajes de aprobación mayores y menores a la media. Se realizaron 24 entrevistas colectivas a estudiantes de segundo año con diferente tipo de trayectoria educativa en educación media, 22 entrevistas individuales a estudiantes de segundo año que hubieran interrumpido sus trayectorias en el correr de 2013, 48 docentes de aula de diferentes asignaturas con al menos un año en la institución, 12 directores y 12 adscriptos.

educativos¹⁸²). A lo largo del capítulo se mencionarán las diferencias más destacadas entre los distintos discursos.

Los adolescentes, sus formas de entender la educación en el presente y sus modos de incorporarlas en las proyecciones a futuro

Si bien esta temática se trató con mayor profundidad en el capítulo 2, es importante recuperar y poner en diálogo las opiniones de los estudiantes y las de los docentes¹⁸³ respecto al tema de los sentidos de la educación, ya que representa uno de los nudos centrales del desencuentro entre ambos colectivos.

Cuando se consultó a los adolescentes sobre el valor de la educación, se halló que mayoritariamente le otorgaban gran importancia para su futuro, es decir, dijeron necesitar de ella para “ser alguien”. No obstante, al momento de tomar decisiones sobre qué acciones priorizar, muchos prefieren postergar el estudio en pos de gratificaciones inmediatas. Asimismo, los adolescentes identifican las expectativas que los padres depositan sobre ellos. En general dicen que sus padres quieren que estudien y que al menos culminen la educación media básica. Al igual que sus compañeros, los estudiantes que han interrumpido sus trayectorias también dan cuenta del gran valor asignado a los proyectos educativos formales y mencionan mayoritariamente que volverán a estudiar prontamente. En ambos casos, la concurrencia está fuertemente ligada a un mandato familiar:

- Me mandan.
- Mis padres me obligan y para que estudie.
- Porque mis padres me mandan.
- Yo no quiero ayudar a mi padre en mi casa.
- Y si te quedás tenés que ayudar un poco a limpiar el cuarto y todo eso.
- Yo estudio porque me mandan y si no tengo que trabajar.
- A mí me dijeron lo mismo.
- A mí también. Mis padres me obligan hasta los 18 años a estudiar, después puedo hacer lo que quiera. (Trayectoria con rezago, liceo).

- Mis padres quieren que yo termine la universidad pero... pa mí está bueno.
- Mis padres quieren que termine la UTU y que siga estudiando.
- Mis padres quieren que estudie una carrera o algo, quieren que sea abogada o algo.
- Mis padres quieren que pueda tener mejor vida de lo que ellos me pudieron dar, que yo le pueda dar más a mis hijos, por ejemplo. (Trayectoria esperada, escuela técnica).

¹⁸² Son trayectorias de desvinculación reciente y no de desafiliación porque se trata de adolescentes que se alejaron del centro educativo en el mismo año en que se realizó la investigación. La desafiliación educativa refiere al truncamiento de la trayectoria con no matriculación por dos años consecutivos (Fernández, 2010). Si bien en la mayoría de los casos los jóvenes pretendían volver a estudiar al año siguiente, todos los entrevistados habían dejado de concurrir a clase en forma definitiva por ese año.

¹⁸³ Entendiendo a los docentes en sentido amplio, es decir, docentes directos (de aula) e indirectos (directores y adscriptos).



A su vez, los siguientes diálogos dan cuenta de la visión de la educación como un “mal necesario” a corto y mediano plazo:

- Necesaria pero aburrida.
- Necesaria para ser algo en la vida.
- Más vale, sin educación nadie te quiere.
- No te dan trabajo.
- La otra vez pasaron en la radio que necesitaban a uno para la zapatería [...] y tenía que tener hasta tercero aprobado y con inglés y todo eso.
- Sí, ahora aunque sea hasta ciclo básico, sin ciclo básico no hacés nada.
- Hasta para barrer necesitas hasta tercero aprobado. (Trayectoria con rezago, escuela técnica).

Además, en un ámbito más cotidiano, la importancia de la educación se materializa en la relevancia que los adolescentes otorgan al centro educativo en materia de sociabilización. Para los estudiantes el centro educativo es el principal ámbito en el que se encuentran con sus pares, lo que lo convierte en un lugar en el que vale la pena estar. Por tanto, más allá de los resultados académicos, es necesario pensar el centro educativo como un lugar donde se aprende a convivir, a relacionarse con los otros, a aceptar las diferencias. Si bien se presentan formas distintas de significar los pasajes educativos con relación al desempeño académico, todos los estudiantes mencionan el gran valor que tienen los liceos y escuelas técnicas como espacios de encuentro. La siguiente cita ilustra en ese sentido:

- Me gusta venir porque están mis amigos.
- Depende del grupo social que tengas, divertido o aburrido.
- A mí me gusta venir porque tengo a mis amigos, si no, por el estudio, ni vendría.
- Yo una vez dejé el liceo y me aburrí totalmente, no veía amigos ni nada.
- [¿No tenías nada para hacer afuera?, ¿te aburrías?]
- Claro, no lo dejo más al liceo. (Trayectoria con rezago, liceo).

Si se pone atención a la mirada de los docentes sobre estos puntos, vemos que, en su mayoría, interpretan que la educación no tiene un valor sustantivo para los estudiantes. Para ellos la responsabilidad de esa ausencia de valor no sería de los adolescentes mismos, sino de sus referentes familiares. Son las familias las que, en opinión de muchos docentes, han “hecho a un lado” la importancia de la educación y no transmiten a sus hijos la relevancia que tiene para sus vidas, así como tampoco los apoyan y acompañan en el día a día. La mayoría de los docentes pone en duda la proyección de un futuro de estudio que declaran para sí muchos adolescentes. Muchos docentes creen que son simplemente fantasías, porque no se vinculan con la actitud que muestran en el presente dentro de las aulas.

Con relación a la mirada del centro como espacio de sociabilización, los docentes también lo destacan y reconocen, pero, mayoritariamente, delinean una separación muy estricta entre el centro como lugar para “ir a aprender contenidos” y el centro como “espacio de encuentro”. Afirman creer necesaria una educación integral que implicaría la formación para la convivencia, la construcción de ciudadanía y la inserción cultural y social, pero por otra parte plantean que muchas veces tienen que ocupar su tiempo en educar a los estudiantes en “valores” que no traen de la casa y que eso les “quita” tiempo para enseñar contenidos académicos. Una profesora decía lo siguiente al respecto:

Para mí es enseñar el único objetivo que debería tener una institución. Enseñar contenido y todo lo que... es decir, una enseñanza integral de la persona. Todos los demás cometidos me parece que escapan a la institución liceal. Estoy convencida que se ha perdido mucho de enseñar por cosas que no tienen mucho que ver con la educación, ocuparse de tareas que no son del rol docente sino de psicóloga, de asistente social, escuchar padres, etc. (profesora de Idioma Español, liceo).



La relación con los contenidos académicos

La relación de los estudiantes con los contenidos académicos aparece por lo general mediada por las características del docente a cargo de la asignatura. Destacan la importancia de lo que denominan un “buen docente” para que los contenidos se vuelvan atractivos:

- Que valore los trabajos que hacés.
- Que te entienda.
- Que tenga paciencia.
- Cuando te mandás alguna, que te hable y trate bien, porque cuando te mandás alguna te agarran, te putean y te echan para afuera, y yo prefiero que antes me digan bien.
- Que tampoco se deje pasar por arriba, que te entienda pero que tenga sus puntos, claro, que te entienda pero que tampoco se pase de gil [...] que tenga sus límites. [Trayectoria con rezago, escuela técnica].

Sin embargo, se aprecian algunos matices sobre el tema según cuáles sean las trayectorias educativas de los estudiantes. Los alumnos con trayectorias con rezago e interrumpidas establecen una relación mucho mayor entre el interés y el gusto por una materia y lo que el docente representa. En los estudiantes con trayectorias esperadas, en cambio, es posible observar que el interés por los contenidos específicos se independiza un poco de la imagen del docente. Para este grupo de estudiantes las tareas del aula se vuelven más significativas y a su vez el gusto por la materia se asocia más con los resultados que obtienen (son frecuentes expresiones como “me va mejor”, “saco buena nota”, “se me hace más fácil”). A su vez, algunos de ellos vinculan su disfrute con su proyección futura.

De todos modos, son reiteradas las menciones de los estudiantes con diferentes tipos de trayectorias al aburrimiento que sienten cuando se enfrentan al estudio, aunque para los estudiantes con trayectoria interrumpida y con rezago las tareas vinculadas con el aprendizaje y el estudio se presentan como particular e intrínsecamente aburridas y “pesadas”.

En este sentido, es pertinente dejar planteada una pregunta sobre la importancia que adquiere el aburrimiento en nuestra época, ya que no es novedoso como acontecimiento o como experiencia de las personas, sino como problemática que comienza a ser vinculada con lo institucional.

En cuanto al alejamiento de los centros, la mayoría de los adolescentes que interrumpieron sus trayectorias educativas mencionan que se debió a que no se adaptaron a factores endógenos al centro educativo y al formato escolar: no les gustaban los contenidos, lo que les provocaba una gran desmotivación, que se combinaba con no estar de acuerdo con las reglas institucionales y con malos entendidos con los profesores.

Me gusta estudiar pero no me acostumbro al régimen de estar yendo todos los días al liceo, me aburro en cinco horas aburridas. Me resulta muy repetitivo (trayectoria interrumpida, liceo).

Un factor mencionado como intensificador de la desmotivación es la sensación de imposibilidad de revertir la propia trayectoria:

Tenía muchas bajas y faltaba mucho. Ya había repetido segundo, así que era al “pedo” que siguiera yendo (trayectoria interrumpida, escuela técnica).

Me había aburrido de repetir. Como había repetido segundo e hice en el otro y también repetí, ta, no quise ir más (trayectoria interrumpida, liceo).

Sin embargo, más allá del alejamiento, la mayoría tiene valoraciones menos negativas con relación a lo escolar que los estudiantes que permanecen en las aulas. Expresiones como “con los profesores estaba todo bien” o “no había grandes cosas que me molestaran” son corrientes entre



los adolescentes que han interrumpido sus trayectorias. Es probable que la configuración de estas visiones “más positivas” una vez que se ha tomado distancia guarde relación con el reforzamiento de una idea de responsabilidad propia ante el “fracaso”. El aburrimiento y los malos resultados son, para estos adolescentes, “problema de ellos”.

Por otra parte, es posible identificar lo que Kessler (2004)¹⁸⁴ menciona como escolaridad de “baja intensidad”, caracterizada por el “desenganche” de las actividades escolares, es decir, la concurrencia más o menos frecuente a clase pero sin realizar las actividades que se proponen en el aula. La desvinculación sería el resultado del desenganche:

[¿Por qué dejaste?] Porque no me gustaba levantarme temprano y faltaba mucho y cuando iba a clase ya estaba perdida, me aburría y me distraía... (trayectoria interrumpida, liceo).

Las entrevistas mantenidas con estos adolescentes permiten observar que las decisiones de haberse alejado de los centros no son una preocupación para ellos. Las impresiones que transmitían daban cuenta de un “fluir continuo” en el estar, salir y volver a retomar los estudios; como si la linealidad no configurase sus experiencias educativas.

[¿Decías que no descartás retomar los estudios en algún momento? ¿Por qué?]

—¡Ah no! Eso no lo descarto porque en algún momento puedo dejar de trabajar, dejar todo lo que esté haciendo y arrancar la UTU de nuevo. Por ejemplo, ahora cuando dejé, dejé yo y ya estaba por arrancar, va a hacer un año que dejé, y cuando dejé al mes ya estaba arrepentido y quise arrancar el liceo en el nocturno, que van unos compañeros y todo. Y después me embalé y no me animé... quiero arrancar de cero, o sea, de un año para terminarlo (trayectoria interrumpida, escuela técnica).

Frente a estas situaciones, algunos docentes reconocen la necesidad de replantear y buscar métodos de enseñanza alternativos. En menor medida aparece en su discurso una mirada crítica sobre el centro y su relación con los problemas de desempeño de los estudiantes. En estos casos, refieren a la inadecuación o falta de motivación que genera la oferta educativa, la ausencia de propuestas atractivas, el escaso interés por algunos contenidos, las metodologías de enseñanza y los medios utilizados. Junto a estos inconvenientes, también denuncian como problemas la infraestructura, el mobiliario y la escasez de recursos para promover otras prácticas de enseñanza. Un profesor hacía la siguiente autocrítica sobre la forma de enseñar de los docentes:

Estamos fallando un montón. Con las clases aburridas, con los mismos temas. Me parece que por ese lado hay una gran falla (profesor de Matemática, liceo).

Asimismo, es necesario destacar que las prácticas de enseñanza se encuentran condicionadas por el formato escolar. Este, según Terigi (2006), refiere a las marcas que, siendo comunes a la mayoría de las instituciones educativas (desde su origen), organizan y producen las formas de hacer, pensar y sentir. Entre algunas de estas marcas se pueden considerar: las actividades formativas comunes coordinadas por un adulto, la diferenciación y la organización de los contenidos, la fragmentación de la jornada escolar en tiempos y espacios, la separación entre el juego y el trabajo, la especialización y la legitimación del rol del adulto. El formato identifica tiempos, ritmos, espacios, lugares, modalidades, formas y normas del estar, del saber y del participar. Estos rasgos tienen consecuencias en el modo en que se organiza la vida cotidiana de quienes asisten a la educación formal en calidad de alumnos y docentes, y en la selección de los saberes que se consideran relevantes y, por tanto, deben ser transmitidos. Este marco cultural que viene construido a priori —y de larga data— difícilmente pueda considerar aspectos propios de las nuevas generaciones que ingresan a las instituciones educativas.

¹⁸⁴ Si bien Kessler trabaja con otra población, asociada al vínculo con el delito, vale la pena recuperar esta noción para intentar comprender algunos comportamientos de estos jóvenes.

La transmisión y la posibilidad de que los estudiantes se apropien de la cultura es la tarea de las instituciones educativas y de su cuerpo docente. Pero para que se produzca el acontecimiento de enseñar y aprender es necesario establecer un vínculo que depende de las generaciones que se encuentran y de cómo se constituye cada una en relación con la otra. Actualmente, parece ser necesario repensar ambos lugares de la relación, el del docente y el del estudiante.

Aspectos vinculares

En general se observa, tanto desde la mirada de los estudiantes como desde la de los docentes, la presencia de vínculos valorados como positivos. Sin embargo, esta fuerza de lo vincular y el valor de la sociabilización suelen no ser correspondidos con la disponibilidad de espacios y prácticas que propicien el desarrollo de estrategias colectivo-cooperativas, de tolerancia y expresión afectiva.

Los aspectos que los estudiantes mencionan como problemáticos en la relación intergeneracional se vinculan principalmente con dos cuestiones. Por una parte, mencionan sus desacuerdos con el uso de sanciones como las expulsiones de clase y las observaciones colectivas. El abuso de estas sanciones por parte de algunos docentes es muy mal visto por los estudiantes, sin importar cuál sea su trayectoria académica. Por otra parte, la identificación de ciertas "injusticias", entendidas como exigencias hacia ellos y no hacia los adultos, es para los adolescentes un impedimento central en la construcción de vínculos positivos con los docentes:

- Que la profesora cada vez que llegás tarde te haga pedir permiso y perdón.
- No, eso para mí está perfecto, porque te dice que tenés que decir "disculpe, profesora".
- Pero decís disculpe y ya está, cuando ella llega tarde no le decimos nada.
- Ella no pide disculpas cuando llega tarde. (Trayectoria con rezago, liceo).

Una parte importante de los estudiantes percibe que los docentes no suelen ser receptivos ante sus planteos, principalmente cuando denuncian acciones o cuestionan sus decisiones. Frecuentemente no sienten el respaldo adulto y perciben que si reclaman son desautorizados.

Con respecto al acompañamiento, mientras los estudiantes en su mayoría expresaron no sentirse apoyados ante algunas situaciones, los docentes señalaron la existencia de roles específicos para la mediación cuando se suscitan tensiones. Los directores, en esta línea, expresaron ser figuras clave frente a los problemas en el aula y los adscriptos manifestaron percibirse como muy cercanos a la realidad estudiantil. Sin embargo, los estudiantes, particularmente los que tienen trayectorias con rezago, manifiestan sentirse solos dentro del centro educativo. De todos modos, cada centro elabora su propia forma vincular, por lo que esta información debe ser tomada con los recaudos propios de la consideración de la información obtenida a través de herramientas conversacionales.

Ese sentimiento de soledad coincide con la forma en la que los adolescentes deciden dejar de concurrir a los centros educativos. De la mayoría de los relatos se desprende que no parece existir una elaboración en la toma de este tipo de decisiones. Es decir, se plantea como un hecho que "sucede", de un día para otro, sin previa reflexión ni en consulta con otros, adultos o pares. A su vez, esta falta de elaboración de las decisiones es coincidente con el poco peso otorgado al abandono en sí, pues siempre se visualiza su reversibilidad, siempre está dentro de las posibilidades el volver a estudiar:

- [¿Lo consultaste con alguien?] Con nadie. Simplemente no fui más. A mi madre le dije que no quería ir más, que capaz el otro año comenzaba de vuelta, pero que este año no quería ir más (trayectoria interrumpida, liceo).

Es interesante analizar este hecho a la luz de dos fenómenos. Por una parte, la configuración “solitaria” se pone en diálogo con la construcción de la responsabilidad individual. En segundo lugar, esto, en un juego de mutua construcción, deja invisibilizados los factores propios de los centros mencionados por los adolescentes y con ello a los propios centros educativos en sus responsabilidades, así como también a la responsabilidad de los referentes familiares.

Desde la perspectiva de los docentes consultados, muchos casos de interrupción de trayectorias educativas parecen tener puntos en común y ser identificados con anticipación:

...empezaron el año ya faltando o vienen ya de años repitiendo, o vienen de la escuela con extraedad, faltando mucho. [...] a veces da lo mismo en qué liceo estén porque no hacen nada, pero el abandono se da ya por costumbre de familia, es común que te digan “este tiene la hermana en tal grupo y ninguno de los dos viene” y si llamas a los padres a veces no te atienden el teléfono y con esto del celular menos porque a veces te dan un celular que no es de nadie, entonces se hace difícil localizarlos... (profesor de Historia, liceo).

Los docentes perciben sus vínculos con los estudiantes como positivos y se sienten legitimados dentro del aula. En general mencionan que su autoridad es respetada a la hora de impartir una clase.

En relación con los vínculos entre los adolescentes, los docentes en su mayoría los definen como “buenos”, aunque les resultan bastante incomprensibles. Mencionan que los adolescentes se relacionan de manera agresiva, tanto verbal como físicamente, pero han terminado por asumir que esta forma de vincularse no remite a “verdadera violencia”.

Al intentar profundizar en las motivaciones de estas formas de relacionamiento, los docentes mencionan varios aspectos. En primer lugar, las asocian con cierto grado de ansiedad de los estudiantes y con la incapacidad de crear frente al aburrimiento. Mencionan también falencias de tipo expresivo, debidas a la ausencia de la apropiación profunda del lenguaje. Por último, a la necesidad de “marcar cierto lugar en un grupo”, “de hacerse respetar”.

Estas formas de relacionamiento también son asociadas a la escasa comunicación interpersonal, sustituida por las mediaciones tecnológicas. A su vez, se señala que la violencia en las relaciones de los estudiantes es expresión de una sociedad violenta y afectada por los medios de comunicación, incluyendo las redes sociales, que ofician como soporte para plasmar diferencias, con respecto, por ejemplo, a las pertenencias barriales.

Más allá del predominio de los buenos vínculos, los adolescentes mencionan “no llevarse bien” o “no llevarse” con algunos de sus compañeros. La representación de ese otro con el que no tienen empatía surge en general de una serie de imágenes que se oponen entre sí según el tipo de trayectoria de los estudiantes. Para los estudiantes con trayectoria esperada, “ese otro” se describe como “inmaduro”, como aquel que se “comporta mal”, que “se pasa peleando por cualquier cosa”, que “se burla de los demás”. Por su parte, para los estudiantes con trayectoria con rezago, el “otro” adquiere otras características y manifiestan no ser amigos de aquellos que son “agrandados”, que “se hacen los cosos”, que son “buchones” o que se creen “mejores que el resto”.

Normas institucionales y conflictos

En cuanto a las normas, los adolescentes reclaman la necesidad de mayor coherencia, claridad y transparencia. No son del todo rechazadas si están acompañadas por explicaciones y fundamentación. Asimismo, los estudiantes demandan que, una vez establecidas, las normas deben ser respetadas, ya que el ir y venir de las normativas genera en ellos malestar y deslegitima a la institución. Entienden que las formas actuales de sanción no son efectivas porque no



resuelven los conflictos. Para los docentes, en general las sanciones significan un castigo que debería involucrar un sentimiento de vergüenza o arrepentimiento; para algunos adolescentes, en cambio, funcionan como unas “vacaciones” (en el caso de las suspensiones) e incluso como una credencial de rebeldía y respeto ante sus compañeros. Un adolescente decía al respecto:

...como que tampoco le encuentro la gracia a esa suspensión porque no hay gracia. Vos ponés eso y se supone que es para poner un límite o no sé para qué lo ponen, porque vos decís, “ta, me suspendieron, encima que me hice respetar, me dan días libres y me quedo en casa jodiendo”. Después volvés y te dan todos la mano (trayectoria interrumpida, liceo).

Cuando se consultó a los estudiantes sobre lo que está permitido realizar dentro del centro educativo, en general no se manifestaron. Esto podría estar dando cuenta de que lo permitido está invisibilizado en los marcos de convivencia cotidiana y tanto lo adulto como lo institucional quedan asociados a lo que se prohíbe.

Algunas prácticas de importante apropiación por parte de los adolescentes (usar gorro, relacionarse a través de redes sociales, jugar al fútbol) son vistas por los docentes como inadecuadas para el contexto escolar, lo que genera dificultades en cuanto a la construcción de un sentido común, compartido, que regule el espacio institucional que habitan estos actores:

Me molestaba que no me dejaran usar el gorro. Muchas observaciones me las pusieron por eso, porque yo no me lo sacaba. También me molestaba el uniforme, no me gustaba usar uniforme y me obligaban. La última vez que me suspendieron fue por el uniforme, porque fui con un jean negro en lugar del pantalón (trayectoria interrumpida, liceo).

Ahora bien, ¿cómo se trabajan estas cuestiones en los centros para colaborar con la construcción de convivencia? A grandes rasgos, es posible observar tres modalidades a través de las que se aborda el sistema de reglas en los centros en los que se realizó el estudio: en algunos el tema normativo es coordinado por el equipo de trabajo adulto del centro, las reglas son acordadas y luego son respetadas por todo el plantel docente a lo largo del año, a la vez que son trabajadas desde el diálogo de forma continua con los estudiantes; en otros es coordinado por el equipo de trabajo adulto, se informa a los estudiantes al iniciar el año sobre cuáles son las normas y luego se exige su cumplimiento; y, finalmente, en algunos otros no se trabaja particularmente sobre las reglas, sino que estas aparecen como implícitas, con cierta flexibilidad de aplicación según sea el criterio que predomine en el centro.

Si bien fueron observadas las modalidades mencionadas, en buena parte de los casos lo que se registra es una ausencia de trabajo planificado en el plano normativo que deviene, generalmente, en la inexistencia de reglas explícitas. Además, resulta poco clara la definición de las normas que orientan la convivencia, quedando, por ejemplo, “a criterio de cada docente” lo que se permite en el aula y lo que no. En general, un “buen docente”, desde la perspectiva de los jóvenes, es representado como aquel que posee mayor apertura a la negociación sobre las prácticas consideradas como inadecuadas en el aula:

[¿Por qué estas materias les gustan más?].

—A mí el profesor me deja entrar al Facebook y eso.

—El profesor es re bueno.

—¿Por qué es bueno?, ¿qué cosas hace?

—Tratarnos bien.

—Es divertido.

—Lo tratamos bien. (Trayectoria con rezago, liceo).

La ausencia de claridad en lo normativo aparece planteada como un problema desde el discurso docente, porque la falta de coherencia en las normas entre los propios docentes genera confusión y desregulaciones.



Con respecto a los conflictos, los docentes los perciben como “algo que entra desde afuera y decanta en el centro”, mientras que los adolescentes, si bien mencionan estas causantes, también los visualizan como intrínsecos a su sociabilización. Las nuevas formas de relacionamiento abren campo a otras formas de comunicación que parecen ser conflictivas, generadoras de problemas. Un ejemplo de esto es la intervención de las redes sociales virtuales como supuestos generadores de conflictos. Es posible pensar que la mediación tecnológica habilita un “animarse a decir”, que puede ser un intensificador de los afectos movilizados en el relacionamiento (violencia, enamoramiento, entre otros). El espacio virtual aparece como un espacio desregulado, donde los códigos para el encuentro interpersonal presencial quedan afuera, instalando nuevas lógicas de relacionamiento ante las cuales la institución educativa parece, por un lado, quedar excluida y, por otro, constituirse en el lugar que posibilita el encuentro cara a cara.

Centros educativos que promueven encuentros

Los centros en los que se encontraron líneas de acción integrales, con fuerte impronta creativa desde los equipos de dirección y docente, y con un relacionamiento abierto al entorno, parecen estimular experiencias positivas de lo educativo en los estudiantes. Además, muestran mayores niveles de aprobación en sus resultados académicos al compararlos con centros que presentan contextos socioeconómicos parecidos.¹⁸⁵

A continuación se presentan algunas reflexiones sobre las estrategias de trabajo y las concepciones del sujeto educativo propulsadas por los centros cuyo trabajo aparece orientado hacia acercar el centro educativo al mundo estudiantil-adolescente.

Fueron definidas tres formas de agrupar a los centros según el énfasis que otorgan a las acciones que desarrollan y a la coordinación entre las líneas de trabajo y los cometidos que asignan a la educación. Un primer grupo de centros enfatiza las acciones dirigidas al desarrollo de aspectos cognitivos y disciplinares que apuntan a optimizar la transmisión de conocimientos, los desempeños y los resultados académicos. Un segundo grupo coloca el énfasis en la convivencia, atendiendo principalmente a los aspectos vinculares. Un tercer grupo enfatiza diversos tipos de acciones, bajo una visión integral, logrando la articulación de las categorías antes mencionadas, y resalta la importancia de trabajo con el entorno en términos vinculares.

Se observó que en algunas instituciones las líneas de trabajo se inclinan a ser pensadas y articuladas con relación al contexto local, con importantes grados de creatividad y apropiación. En otro extremo, un conjunto de centros desarrolla acciones y estrategias de trabajo no generadas endógenamente. Se observó en estos casos que básicamente se implementaron programas diseñados centralmente (aunque con grados variantes de adaptación a las necesidades locales).

En los centros educativos impulsores de estrategias de acercamiento entre los estudiantes y la cultura escolar por lo general los estudiantes son reconocidos como sujetos con potencialidades, con derechos, capacidad de aprender y de desarrollar pertenencia, con características “propias de la edad” (falta de proyección, interés por fuera de la propuesta educativa) pero también singulares (“no son todos iguales”). A su vez, estos centros se caracterizan por contar con docentes que expresan miradas críticas hacia el funcionamiento del liceo o escuela técnica, refiriéndose a problemas multicausales y no asignando la responsabilidad únicamente a los adolescentes y sus familias.

¹⁸⁵ Luego de realizado el análisis por centro, se regresó a los índices de aprobación que contribuyeron a la selección previa y se comprobó que había una coincidencia entre los que desarrollaban estrategias de trabajo tendientes al acercamiento entre los estudiantes y la institución y aquellos que obtenían mejores resultados en cuanto a aprobación.



Es posible suponer que en la medida en que haya más centros educativos en los que predominen las líneas de acción integrales, articuladas con proyectos de creación propia y de apertura al entorno, con un clima colaborativo y con liderazgo desde la dirección, habrá más posibilidades de que los adolescentes desarrollen experiencias positivas vinculadas con lo educativo.

Consideraciones finales

Es importante destacar que los adolescentes valoran mucho los centros educativos como lugares de sociabilización. Los aprendizajes que señalan como más relevantes tienen que ver con aprender a estar con otros. Por su parte, los docentes reconocen la importancia que los adolescentes asignan a los centros como lugares de encuentro, pero, en general, no logran aprovechar esa potencialidad en favor de una formación más integral, más orientada a la convivencia y a la potenciación de sujetos críticos y activos socialmente, que involucre tanto la incorporación de aptitudes como el respeto, el compañerismo y la responsabilidad, como la apropiación de saberes y conocimientos.

En lo que refiere a la apropiación de los saberes y contenidos, se observa que para los adolescentes estos están fuertemente mediados por las características del docente, en cuanto al vínculo y al modo de impartir su asignatura. "Un buen docente" es el que sabe dar ciertas libertades pero con límites claros y justos para todos. Es aquel que explica todas las veces que sea necesario y que no parece sacar partido de su posición de poder.

Las desvinculaciones son experimentadas por los estudiantes como provisorias. La situación de desvinculación no es vivida como definitiva ni problemática, sino como algo reversible a corto o mediano plazo.



Capítulo 11. Condiciones de ejercicio de la profesión docente

La situación de desgaste y malestar que afecta a muchos docentes es uno de los principales problemas que debe ser resuelto para posibilitar una transformación continua y sustantiva de la situación educativa. Durante los casi treinta años transcurridos desde la restauración democrática el tema de la profesionalización de los docentes ha estado presente en casi todas las iniciativas de política educativa. Se ha concretado en algunas medidas, unas más ambiciosas que otras, tales como el pago de un porcentaje salarial adicional a quienes poseen título docente, la creación del concurso para ascenso de grado en el CEIP, el intento de creación del profesor-cargo, las mejoras salariales de la última década, la creación de los centros regionales de profesores y las sucesivas modificaciones en los planes de formación docente.

Sin embargo, estas medidas han resultado insuficientes para producir un cambio significativo en la situación de los docentes en Uruguay. Tal como se muestra a lo largo de este capítulo, una parte muy importante de los docentes se encuentra insatisfecha con sus condiciones de trabajo y mira con escepticismo las propuestas de cambio educativo. Estos docentes sienten que la sociedad espera y exige mucho de ellos —demasiado— pero que no se les brindan las condiciones y los apoyos necesarios para estar a la altura de esas expectativas. Mayoritariamente se sienten culpabilizados por los problemas de la educación y poco reconocidos en su profesión. Sus salarios han mejorado, pero siguen siendo insuficientes con relación al costo de vida e inferiores con relación a los de otras profesiones. El funcionamiento de los centros educativos y las debilidades en su conducción los desgastan, al igual que las dificultades que encuentran para trabajar con las nuevas situaciones de niños y adolescentes. Por tanto, todavía hay mucho por hacer para crear una nueva cultura de trabajo, innovación, vínculos y participación en la educación.

El problema del malestar entre los docentes y la complejidad de su labor no es reciente. Para ilustrar esta afirmación es útil recurrir a dos textos. El primero es de José Manuel Esteve y fue publicado en 1988 en España. El autor utiliza la imagen de un grupo de actores representando una pieza de teatro clásico, a los cuales, en plena actuación y sin previo aviso, les cambian el telón de fondo por uno rosa fluorescente con imágenes de dibujos animados. Esteve argumenta que el desconcierto que uno puede imaginar en los actores es una analogía de la situación de los docentes en la sociedad contemporánea, quienes “se enfrentan a situaciones cambiantes que les obligan a hacer mal su trabajo, enfrentándose además a una crítica generalizada que, sin analizar esas circunstancias, considera a los docentes como los responsables inmediatos de los fallos en el sistema de enseñanza” (Esteve, 1988). Esteve advierte enseguida que el foco en el tema del malestar “no debe entenderse como un ejercicio de autocomplacencia”, sino que tiene tres funciones muy precisas: ayudar a los profesores a encontrar respuestas adecuadas a la nueva situación; hacer un llamado de atención a la sociedad, familias, medios de comunicación y administraciones educativas; y diseñar un plan de acción coherente y capaz de mejorar las condiciones en que los profesores desarrollan su trabajo.

Con relación al segundo punto, Esteve destaca que “un elemento importante en el desarrollo del malestar docente lo constituye la falta de apoyo, las críticas y el dimisionismo de la sociedad respecto de la tarea educativa, intentando constituir al profesor en el único responsable de los problemas de la enseñanza, cuando estos en muchas ocasiones son problemas sociales que requieren soluciones sociales” (Esteve, 1988). Más adelante señala: “Mientras no se ataje el desarrollo del problema del malestar docente es improbable que mejore la calidad de la enseñanza. Es un problema de personal. Nunca ganó una batalla un ejército desanimado y desmoralizado” (Esteve, 1988).

Volver a este texto es relevante porque ayuda a visualizar lo que se podría denominar como “intangibles” para la política educativa, por contraposición a las medidas que producen cambios más fácilmente visibles o “tangibles”, como distribuir computadoras, construir nuevos locales, incrementar la matrícula de las escuelas de tiempo completo, aumentar la cantidad de días de clase o modificar los planes de estudio. Los cambios intangibles son aquellos que es más difícil construir y visualizar: que los docentes utilicen en forma apropiada y creativa las computadoras en el aula, que los estudiantes estén motivados o construir una nueva cultura de trabajo en las aulas. Modificar la situación de malestar docente es central para que las medidas tangibles tengan efecto en la vida cotidiana de las instituciones educativas y de las aulas y, en el largo plazo, en los saberes y capacidades de los estudiantes.

Un segundo texto ilustrativo de las dificultades para ejercer la docencia en la sociedad contemporánea es el que sigue:

Al principio fue muy difícil para los contemporáneos de Erasmo comprender que el libro impreso significaba que el principal canal de información y disciplina ya no era la palabra hablada o el simple lenguaje. Erasmo fue el primero en aceptar la noción de que parte de la nueva revolución habría de repercutir en el aula [...] Nosotros enfrentamos ahora la misma situación. Estamos experimentando ya la incomodidad y el desafío del aula sin paredes [...] Tenemos que decidir si entramos en esa nueva aula abierta para influir en nuestro ambiente total, o bien si la consideramos como el último dique para contener el torrente de los medios. Conviene tener en cuenta que el flujo de información a la mente del estudiante (y también a la nuestra, por supuesto), que alguna vez fue oral y luego impresa, podía ser fácilmente controlado en el aula. Hoy solo es posible dar razón en ella de un delgado hilo de agua de esa catarata informativa que recibe el estudiante. Por cada actividad o iniciativa que el maestro puede poner en marcha o dirigir, el ambiente visual y auditivo proporciona muchos miles de hechos y experiencias (McLuhan, 1969: 132-133).

Este texto, que mantiene plena vigencia, fue escrito hace 45 años y estaba referido a los cambios introducidos en la sociedad por la radio y la televisión. Desde entonces el torrente de información ha crecido en forma exponencial a través de Internet. Por eso resulta útil para caracterizar lo que se podría denominar como “perplejidad educativa”: todavía no resolvimos desafíos que identificamos hace cuatro décadas y, mientras tanto, la sociedad y la cultura han pasado por varios ciclos de cambio y lo hacen en forma cada vez más acelerada.

A estos cambios deben agregarse muchos otros, vinculados con la creciente diversidad de la sociedad, las situaciones de exclusión, los arreglos familiares, los hábitos de vida y de trabajo, por mencionar algunos. Este es el contexto en que los docentes y los centros de enseñanza llevan adelante su labor, que se ha vuelto cada vez más compleja. De allí la importancia de que la sociedad realice una importante inversión en la formación del cuerpo docente y en la creación de nuevas condiciones para el ejercicio de la profesión. Dicho en forma muy esquemática, la sociedad no puede pedirle al sistema educativo un aporte sustancial a la formación de los ciudadanos y recursos humanos del país si no hace al mismo tiempo una inversión sustantiva en los recursos humanos del propio sistema educativo.



A lo largo de este capítulo se procura brindar una visión de conjunto sobre la situación docente en nuestro país, partiendo del supuesto de que una política dirigida a mejorar sustancialmente dicha situación debería ser el eje vertebrador de los esfuerzos de transformación educativa en la próxima década. El capítulo está estructurado en siete apartados. En el primero se describe la inserción institucional del cuerpo docente en términos de sus condiciones de dedicación en los subsistemas y centros educativos. El segundo se enfoca en la situación en materia de titulación del cuerpo docente, al tiempo que el tercero analiza la relación entre las carreras de formación docente y la dotación de docentes titulados. El cuarto apartado se centra en las condiciones de trabajo y en las fuentes de malestar, desde la perspectiva de los propios docentes. Algo similar se hace en el quinto, pero con relación al modo en que se organiza la carrera docente, las formas de ingreso a la docencia y los mecanismos de evaluación, acompañamiento y desarrollo profesional. En el sexto apartado se analiza la evolución del salario reciente y su relación con los salarios de profesiones similares en nuestro país y con los salarios docentes en el contexto regional e internacional. El apartado final está destinado al análisis de un conjunto de posibles rumbos para la transformación de la situación docente.

El contenido del capítulo se nutre de algunos de los principales estudios realizados en el país desde la recuperación democrática, del relevamiento de perspectivas de distintos actores realizado por el INEE entre 2012 y 2014 en el marco de sus actividades de articulación,¹⁸⁶ así como de dos trabajos de investigación desarrollados a solicitud del INEE en 2013.¹⁸⁷

La inserción laboral de los docentes en las instituciones educativas

Uruguay carece de un sistema de información e indicadores apropiado acerca de su cuerpo docente. Al igual que ocurre con los estudiantes, la información sobre los docentes es generada en forma independiente por cada consejo desconcentrado.¹⁸⁸ Sin embargo, una parte importante de los docentes trabaja en más de uno de ellos, al tiempo que otra parte trabaja, además, en el sector privado o en el terciario fuera de la ANEP. Hasta el momento no existe una base de información sistemática y continua que permita dar cuenta en forma acabada de la complejidad característica del sistema educativo uruguayo, en el que los docentes trabajan en múltiples instituciones y niveles educativos. A modo ilustrativo, los datos que reporta el Anuario Estadístico del MEC refieren a cargos docentes, no a personas. Esto significa que un mismo docente aparece contabilizado tantas veces como cargos distintos tenga en la ANEP. Del mismo modo, en un trabajo reciente Pasturino (2014) realiza un interesante análisis de las cargas horarias de los docentes de educación secundaria, pero no tiene forma de analizar si estos trabajan además en centros de gestión privada, formación docente, educación técnica o universidades.

La información precisa más reciente con respecto a la cantidad de personas que trabajan como docentes y sus condiciones de inserción institucional es la que se obtuvo con el censo docente realizado en 2007 (ANEP, 2008b). En dicho relevamiento cada docente respondió un solo formulario (en el que debía incluir todos los cargos que ocupaba), de modo que es posible construir una imagen a partir de la situación de cada uno. Pero, aun en este caso, la información no es completa, porque la unidad censal para la recolección de datos fueron los docentes que se desempeñaban en centros educativos dependientes de la ANEP, por lo cual no se cuenta con información acerca de los docentes que trabajaban únicamente en el sector privado.

¹⁸⁶ Una descripción de las actividades de articulación fue realizada en la introducción a este informe.

¹⁸⁷ Uno de ellos es el estudio "La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente" a cargo de Equipos MORI y el otro, denominado "Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década", fue desarrollado por Mariana González Burgstaller, Franco González Mora y Andrea Macari en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes "El Informe de Educación de la CIDE 50 años después" al que convocó el INEE con el apoyo de la Fundación Astur.

¹⁸⁸ Existe información individualizada en las divisiones de hacienda, que incluye datos sobre cantidad de horas, grupos y centros en los que trabaja cada docente, pero no suele articularse entre subsistemas ni utilizarse para la generación de indicadores.



A través de este censo pudo conocerse que en 2007 41.319 docentes se encontraban trabajando en la ANEP, desagregados en el siguiente cuadro según el o los subsistemas en los que trabajaban.

Cuadro 11.1 Número de docentes por desconcentrados en los que se desempeñan. 2007

	CEP	CES	CETP	DFPD	CODICEN
Total	20.802	16.323	6.624	1.980	355
Trabaja solo en un subsistema	19.216	12.526	3.899	566	127
Trabaja además en el CEP		667	222	501	113
Trabaja además en el CES	667		2246	678	26
Trabaja además en el CETP	222	2.246		57	44
Trabaja además en DFPD	501	678	57		23
Trabaja además en CODICEN	113	26	44	23	
Trabaja en tres o más lugares de la ANEP	83	180	156	155	22

Fuente: Cuadro I.4, ANEP (2008b).

En nuestro país está naturalizado que los docentes trabajen en varios centros educativos, así como la idea de que el trabajo docente equivale a la cantidad de horas que están en el aula. Esta situación contrasta fuertemente con la que prevalece en la mayoría de los países de la OCDE, en los que el contrato docente suele ser por tiempo completo y en un único centro de enseñanza. Dentro de su horario de trabajo el docente no solo dicta clases, sino que realiza todas las demás tareas propias de la profesión: prepara clases, interactúa con colegas, corrige trabajos, atiende estudiantes individualmente, entrevista familias y participa en actividades propias de la institución educativa.

Los datos del Censo Docente 2007 muestran que la actividad docente se caracteriza por el multiempleo y una baja dedicación horaria por institución, principalmente en la educación media.

En primaria la situación es parcialmente razonable, en función de que los cargos docentes se constituyen en torno a unidades de 20 horas semanales de dedicación con un único grupo de alumnos. Normalmente un maestro trabaja en un turno dentro del CEIP (en el 69% de los casos), al tiempo que un 13% trabaja en un segundo turno en el sector privado. Alrededor del 20% de los maestros trabaja en dos turnos o en régimen de tiempo completo dentro del CEIP. Algunos pueden, además, tener algunas horas de trabajo en secundaria, educación técnica o formación docente. En términos generales, el 79% de los maestros trabaja en un solo centro educativo, el 19,2% lo hace en dos, en tanto que menos del 2% trabaja en tres o más instituciones.

La situación en la educación media es mucho más compleja, dado que el contrato docente se establece por horas de clase y no por cargos. Esto determina que exista una enorme dispersión de dedicaciones y una gran cantidad de docentes que trabajan en muchos centros educativos. De acuerdo con los datos del Censo 2007, el 16,4% de los docentes del CES y el 26,2% de los del CETP tenía hasta 10 horas semanales de dedicación en el subsistema. En el otro extremo, 29,7% de los profesores de secundaria y 27,3% de los del CETP dictaba más de 30 horas semanales de clase en el subsistema (es decir, sin contar docencia en otros subsistemas o fuera de la ANEP). Esta dispersión de las dedicaciones va acompañada de una dispersión en la cantidad de centros educativos. Todo esto sin considerar que muchos profesores tienen sus horas en un centro educativo distribuidas en turnos y niveles educativos diferentes (ciclo básico y bachillerato) que, en los hechos, muchas veces funcionan como si fuesen instituciones diferentes.



Cuadro 11.2 Docentes por desconcentrado en el que se desempeñan, según cantidad de centros (1) en que lo hacen (en %). 2007

	CEIP	CES	CETP
Un solo centro educativo	79,0	33,8	35,8
Dos centros educativos	19,2	37,9	32,2
Tres centros educativos	1,5	20,6	21,4
Cuatro centros educativos	0,0	7,6	10,7
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: ANEP (2008b).

(1) Se consideran centros públicos y privados.

A lo anterior se agrega el hecho de que los profesores de media eligen horas cada año, con lo cual la variedad de situaciones se incrementa. Algunos docentes vuelven a elegir horas en uno de los centros educativos en los que ya trabajaban, pero otros no. Algunos pasan de un subsistema a otro. La diversidad de situaciones posibles es enorme: docentes con baja dedicación pero nuevos en el liceo, docentes con horas concentradas en un único liceo pero en turnos y niveles diferentes, docentes con dedicación media o alta y horas dispersas entre secundaria, el CETP y formación docente, entre otras. Finalmente, debe tenerse en cuenta que, a diferencia de los maestros, que en cada turno trabajan con un único grupo, los profesores enseñan a varios grupos diferentes y se encuentran con cientos de estudiantes cada semana.

La Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2011 (ley nº 18.996) aprobó, a través de su artículo 255 y bajo el título "Fortalecimiento de los centros educativos y concentración de horas docentes", la figura del "profesor cargo". La propuesta de rendición de cuentas de la ANEP, tanto para ese ejercicio como para el anterior, fundamentaba claramente la importancia de la concentración de horas para generar condiciones que posibilitaran la constitución de equipos de trabajo, fomentar el sentido de pertenencia y fortalecer los vínculos educativos, haciendo referencia a lo estipulado por el marco normativo vigente:

El art. 41 de la Ley General de Educación establece que el Estado "procurará la concentración horaria de los docentes en un centro educativo y se fomentará su permanencia en el mismo". En línea con tal objetivo, se busca generar —en un mediano plazo— la sustitución significativa de elección de horas por la elección de cargos en las instituciones de educación media. La figura del Profesor Cargo será la estrategia fundamental a implementar. La misma se orienta a responder a cuatro desafíos fundamentales: evitar la rotación docente año a año entre diversas instituciones, fomentar la concentración y permanencia docente en las mismas, contribuir a una adecuada atención de los educandos cuando se registren ausencias de docentes y, comenzando por aquellas instituciones que se ubican en contextos más vulnerables, fortalecer la calidad educativa. Este régimen colabora sustantivamente en la constitución de equipos, el trabajo cooperativo, el fomento del sentido de pertenencia y la generación y fortalecimiento de los vínculos (ANEP, 2012c).

Lamentablemente no se ha logrado avanzar con este cambio en las condiciones de contratación de los docentes.

Una mirada a lo que ocurre a nivel internacional da cuenta de la importancia del problema. En el marco de la aplicación de las pruebas PISA se releva información sobre el número de profesores con dedicación completa en cada uno de los centros de educación media a los que asisten los estudiantes de 15 años que participan en la prueba.¹⁸⁹

¹⁸⁹ En PISA la dedicación total es considerada como equivalente a 35 o más horas semanales.



Ya en el año 2003, mientras en países como Finlandia, Corea del Sur, España y Japón el 80% o más de los profesores tenían dedicación completa en un centro educativo, en Uruguay esto ocurría con apenas el 13%.

Una década más tarde la situación no ha cambiado. Según se puede apreciar, la norma en muchos países de la OCDE es que la mayoría (75% o más) de los profesores tengan dedicación completa. Similar situación se observa en países de la región como Colombia, Chile y Perú. En otros países latinoamericanos como Brasil, México, Costa Rica y Argentina alrededor de la mitad de los profesores se encuentra en esta situación. En Uruguay apenas el 8,7%.

Gráfico 11.1 Docentes de tiempo completo (en %). Países seleccionados. 2012



Fuente: PISA-OCDE (2012).

Formación específica de los docentes para el ejercicio de la profesión

Un punto central en la profesionalidad e identidad del cuerpo docente lo constituye el hecho de que sus integrantes tengan una formación específica para el trabajo en la educación. Este es uno de los elementos característicos de todas las profesiones en la actualidad. El hecho de formarse específicamente para el ejercicio de la docencia contribuye a la construcción de la identidad personal y profesional, así como a la existencia de un conjunto de principios, valores y formas de proceder compartidos en el colectivo docente.

Esto ha sido así en nuestro país exclusivamente para la educación primaria, que desde sus inicios contó con un instituto normal en cada capital departamental y tempranamente estableció que la totalidad de los maestros debían ser titulados. A la inversa, la educación media históricamente se ha caracterizado por una fuerte presencia de docentes que ejercen sin contar con título. Esto



obedece a distintas razones, entre las que se destaca que, durante muchas décadas, no hubo más que un instituto de formación radicado en Montevideo (el Instituto de Profesores Artigas).

Los últimos años muestran un estancamiento en materia de disponibilidad de docentes titulados. En el año 1996 primaria contó con 16.865 cargos de maestro de educación primaria común e inicial. Ese año egresaron 1.218 maestros, es decir que los egresados representaron el 7,2% del total de maestros en ejercicio. Desde entonces la cantidad total de cargos de maestros ha crecido en forma regular. La cantidad de egresos, en cambio, muestra un comportamiento cambiante. Durante la segunda mitad de la década de 1990 y hasta el año 2000 fue incrementándose cada año, hasta llegar a un máximo de 1.437. Ese año se registró la tasa más alta de egresos con relación a la cantidad de cargos: 8%. En los años de la crisis económica iniciada en 2002 se produjo una caída, con una posterior recuperación en 2004. A partir de entonces la cantidad de egresados fue disminuyendo hasta alcanzar el punto más bajo en el año 2010, con 683 egresos, equivalentes al 3,2% del total de maestros en ejercicio, probablemente como resultado del incremento de un año en la duración de la carrera a partir de 2005. En el año 2012 esta tasa aumentó levemente (3,9%).

Cuadro 11.3 Evolución de los egresos de magisterio y de la cantidad de cargos de maestro en educación inicial y primaria, por año. 1996, 1998, 2000, 2002, 2004, 2006, 2008, 2010 y 2012

Egresos de magisterio y cargos en inicial y primaria	Año								
	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
Egresos de magisterio	1.218	1.124	1.437	1.141	1.282	1.344	856	683	853
Cargos de maestro de educación inicial y primaria	16.865	17.072	18.000	18.455	18.703	17.233	20.414	21.523	22.126
Tasa de egresos sobre total de cargos de maestro (1)	7,2	6,6	8,0	6,2	6,9	7,8	4,2	3,2	3,9

Fuente. Anuarios Estadísticos de Educación del MEC.

(1) La tasa de egreso se calcula dividiendo el total de egresados sobre el total de cargos y el resultado se multiplica por 100.

No es posible saber si esta mejora iniciará un cambio de tendencia o si se trata de un hecho circunstancial. Más allá de ello, la tendencia evidenciada desde 2008 indica que se ha llegado a un punto en el que los egresos de magisterio no alcanzan el nivel de reposición de los cargos necesarios. Una tasa de egresos inferior al 5% de los cargos existentes es insuficiente para cubrir los cargos de los maestros que se retiran del servicio, sobre todo teniendo en cuenta que en los últimos años a los retiros del servicio se ha agregado la creación de nuevos puestos de trabajo, como los maestros comunitarios o los maestros de apoyo Ceibal. La insuficiencia de maestros titulados hace difícil, además, la extensión de políticas como las escuelas de tiempo completo.

La situación en la educación media es más compleja, porque nunca se llegó a cubrir la totalidad de los cargos con docentes titulados. Desde la creación del CES y de la UTU, y hasta fines de la década de 1990, la mayor parte de quienes ejercían la docencia en estos subsistemas no había completado la formación docente. Un primer antecedente de diagnóstico con relación a secundaria aparece en el estudio de la CIDE. En el año 1964 el equipo de la CIDE destacó la necesidad de realizar un censo de docentes¹⁹⁰ y realizó una encuesta que arrojó los resultados que se presentan a continuación.

¹⁹⁰ En aquel momento ya se señalaba un problema en la información sobre los profesores de educación media, que aún está vigente: no se dispone de información unificada sobre las personas que se desempeñan en la docencia, sino sobre los cargos docentes por cada asignatura. Como los cargos no tienen una carga horaria definida y, además, una misma persona puede dictar distintas materias, no es fácil tener un panorama preciso de la situación.



Cuadro 11.4 Distribución de docentes de educación secundaria, según tipo de titulación (en %). 1964

Formación	
Egresados del IPA	11,6
Profesionales universitarios	21,6
Maestros	16,2
Segundo ciclo de secundaria	27,7
Otros	22,9
Total	100,0

Fuente: CIDE (1964:184).

En las últimas décadas la ANEP realizó dos censos docentes en secundaria, en 1995 y en 2007 (ANEP, 1996b y 2008b). En el primero se constató que el porcentaje de docentes en secundaria con título de profesor había llegado al 30,6%. En el segundo, al 59%. Si se suman quienes tenían otro título docente y quienes estaban realizando estudios de profesorado, se alcanza el 69,1% en 1995 y el 89,2% en 2007.

Cuadro 11.5 Distribución de docentes de educación secundaria, según tipo de titulación (en %). 1995 y 2007

Formación	Año	
	1995	2007
Título docente de educación secundaria	30,6	59,0
Otro título docente	16,4	6,7
Formación docente en educación secundaria, incompleta	16,9	23,5
Sin formación docente, con estudios universitarios completos o incompletos	22,1	7,7
Sin formación docente ni universitaria	14,0	3,1
Total	100,0	100,0

Fuente: ANEP (1996b y 2008b).

Luego de 2007 no ha habido otro censo. Sin embargo, el Anuario Estadístico del MEC incluye información relevante para analizar la situación en secundaria: la cantidad de horas de clase dictadas por docentes titulados y no titulados, por un lado, y la cantidad de docentes titulados y no titulados, en todos los casos por nivel y por asignatura.¹⁹¹ La información basada en las horas dictadas tiene la ventaja de que aporta un panorama más adecuado, dado que cada docente dicta diferente cantidad de horas. Podría ocurrir, por ejemplo, que los docentes no titulados sistemáticamente tuvieran menos horas de clase, por lo que, incluso siendo muchos, podrían tener un peso menor en la experiencia cotidiana de los estudiantes.

¹⁹¹ Como ya fue mencionado, el problema de esta información es que incluye a cada docente más de una vez en caso de que dicte más de una asignatura, o que dicte clases tanto en ciclo básico como en bachillerato.



En el año 2007 se registró un total de 280.925 horas de clase en secundaria,¹⁹² de las cuales el 61,3% fueron dictadas por docentes titulados. En 2012 la cantidad de horas ascendió a 315.205, con un leve descenso del porcentaje dictado por docentes titulados, el cual bajó a 60,5%. Este es un primer indicador que muestra un estancamiento en la situación. El crecimiento de los egresos de las carreras de profesores estaría alcanzando apenas para acompañar el crecimiento de la matrícula y de las horas de clase en secundaria.

Otra aproximación posible para analizar la evolución del porcentaje de profesores titulados en secundaria es analizar un conjunto de asignaturas que, presumiblemente, son dictadas por personas distintas. Difícilmente una misma persona dicte clases de Historia y Matemática o de Biología y Educación Cívica. En la tabla que sigue se muestran los porcentajes de profesores titulados en 11 asignaturas. Las dos primeras columnas corresponden a los censos docentes realizados por la ANEP en 1995 y 2007. Las dos últimas a los datos del Anuario Estadístico del MEC para 2007 y 2012. Como puede observarse, los datos del censo de 2007 (segunda columna) y los que reporta el MEC para ese mismo año (tercera columna), si bien no son idénticos,¹⁹³ son muy similares, por lo que es razonable comparar las columnas 1, 2 y 4.

**Cuadro 11.6 Docentes de educación secundaria titulados.
Asignaturas seleccionadas (en %). 1995, 2007 y 2012**

Asignatura	Año y fuente			
	1995 Censo ANEP	2007 Censo ANEP	2007 MEC	2012 MEC
Historia	57,8	87,5	87,8	85,1
Educación Cívica - Derecho	47,4	74,4	85,6	83,4
Biología	33,8	76,2	80,2	80,8
Geografía	42,7	75,4	80,9	76,3
Idioma Español	34,1	78,0	79,1	73,8
Filosofía	63,1	70,6	69,9	71,0
Química	34,9	62,0	65,9	67,2
Física	17,7	43,8	48,7	49,8
Dibujo	28,9	37,9	42,3	49,2
Matemática	13,0	38,1	41,3	42,4
Inglés	SD	36,5	34,0	34,8

Fuente: ANEP (1996b y 2008b), Anuario Estadístico del MEC (2007 y 2012).

Entre 1995 y 2007 se dio un importante salto en cuanto al porcentaje de docentes titulados en prácticamente todas las asignaturas consideradas: se triplicó en Matemática; casi se duplicó en Idioma Español, Biología, Geografía y Física; aumentó en forma importante en Historia, Educación Cívica y Química; y se incrementó levemente en Filosofía y Dibujo. Comparando las dos últimas columnas, se puede apreciar un estancamiento de la situación entre 2007 y 2012, con subidas y caídas leves dependiendo de las asignaturas. El panorama emergente de esta comparación ratifica lo señalado: luego de un importante crecimiento en los porcentajes de docentes titulados entre 1995 y 2007, se produjo un estancamiento entre 2007 y 2012.

¹⁹² No se consideran algunas situaciones menores de horas tales como director de coros, pianista acompañante, lengua de señas y manualidades, que no corresponden propiamente al dictado de clases curriculares.

¹⁹³ Los cambios en los registros son menores y no alteran los grandes números.



Con el fin de analizar las posibles evoluciones de esta situación en el futuro inmediato es relevante comparar los requerimientos de nuevos profesores titulados con los egresos de las carreras de profesorado. Dado que con los datos del MEC no es posible identificar la cantidad de profesores que solo trabajan en ciclo básico y distinguirlos de los que solo lo hacen en bachillerato y de los que lo hacen en ambos ciclos, el ejercicio que sigue refiere únicamente a ciclo básico y a algunas asignaturas. Para cada año y asignatura se muestra la cantidad total de profesores junto con la cantidad de no titulados.

**Cuadro 11.7 Docentes de educación secundaria básica por condición de titulación.
Asignaturas seleccionadas. 2007 – 2012**

Asignatura	Año, total de docentes y de no titulados											
	2007		2008		2009		2010		2011		2012	
	Total	No titulados	Total	No titulados	Total	No titulados	Total	No titulados	Total	No titulados	Total	No titulados
Matemática	1.203	749	1.304	822	1.370	885	1.483	975	1.479	998	1.489	986
Inglés	1.054	717	1.099	756	1.228	855	1.276	895	1.309	905	1.311	887
Dibujo	587	353	639	379	690	417	736	435	741	419	759	407
Física	542	306	585	365	601	344	602	344	615	353	599	345
Idioma Español	948	206	1.042	255	1.107	289	1.102	275	1.106	309	1.100	287
Química	627	239	630	235	663	244	671	251	695	252	714	261
Historia	1.252	164	1.267	183	1.344	199	1.355	200	1.399	241	1.425	250
Biología	1.096	240	1.112	221	1.210	268	1.202	257	1.241	253	1.240	249
Geografía	708	147	736	173	757	162	792	184	822	199	840	204
Educación Cívica - Derecho	383	63	423	76	446	78	462	94	472	88	468	87
Total	8.400	3.184	8.837	3.465	9.416	3.741	9.681	3.910	9.879	4.017	9.945	3.963
Egresos totales de profesorado		675		567		499		557		584		764
Tasas de egreso sobre no titulados		21,2		16,4		13,3		14,2		14,5		19,3

Fuente: Estudio "Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década", desarrollado por González Burgstaller, González Mora y Macari en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes "El Informe de Educación de la CIDE 50 años después" al que convocó el INEEd con el apoyo de la Fundación Astur.

Como puede apreciarse, la cantidad de no titulados crece año a año (de 3.184 en 2007 a 3.963 en 2012), junto con la cantidad total de docentes de ciclo básico para las asignaturas consideradas (de 8.400 en 2007 a 9.945 en 2012).

Mientras tanto, los egresos totales (para todas las disciplinas, incluso las no consideradas en este análisis) de carreras de profesorado (IPA, CERP e IFD) se mantienen estables con un leve crecimiento en el último año (675 en 2007, 764 en 2012). En la última fila se puede apreciar que la tasa de egresados calculada sobre el total de los profesores no titulados no supera el 20% desde el año 2008. Es decir, que cada año egresa un profesor por cada cinco que están ejerciendo su labor sin título, solamente en el ciclo básico. Las necesidades son mayores que las que refleja esta tabla, dado que no ha sido considerado el bachillerato. Por otra parte, a diferencia de primaria, en secundaria hay un déficit de docentes titulados a cubrir (superior al 30% del total) y, además, una situación de cobertura estudiantil incompleta, por lo que será necesario seguir incrementando la cantidad de cargos para atender a los estudiantes que se vayan incorporando al sistema.



En el CETP el porcentaje de profesores con título específico pasó de 17% en 1995 a 44,3% en 2007.¹⁹⁴ El caso del CETP tiene aristas peculiares porque una parte de su cuerpo docente es el mismo que trabaja en secundaria (especialmente en el ciclo básico), al tiempo que la especificidad de sus propuestas formativas en un variedad de áreas hace necesario contar con docentes que se definen por su especialidad en la técnica u oficio más que por la titulación docente.

Cuadro 11.8 Distribución de docentes de educación técnico profesional, según tipo de titulación (en %). 1995 y 2007

Titulación	Año	
	1995	2007
Título docente de profesor	17,0	44,3
Otro título terciario	21,9	20,6
Sin título terciario o docente	61,1	35,1
Total	100,0	100,0

Fuente: ANEP (2008b).

¿Cómo se llega a ser docente en Uruguay?

El problema de la insuficiencia de docentes titulados y de egresos de las instituciones formadoras, analizado en el apartado anterior, necesariamente remite a un análisis de las carreras que se ofrecen en dichas instituciones. El análisis que sigue está enfocado exclusivamente en aspectos generales de las propuestas de formación. El análisis de la calidad y pertinencia de dichas carreras requiere de un tipo específico de estudio que no se ha realizado hasta el momento en Uruguay.

Tradicionalmente, en Uruguay se han ofrecido tres grandes carreras de formación docente, cada una vinculada a uno de los subsistemas en que está organizada la oferta de educación pública: maestros para educación primaria, profesores de educación media para educación secundaria y educación técnica, y maestros técnicos para la educación técnico profesional.¹⁹⁵ En este sentido, por razones históricas, la formación docente reproduce la fragmentación propia de la estructura institucional de la ANEP.

La carrera de maestro es ofrecida por los institutos de formación docente (IFD) en el interior del país (con una sede en cada capital departamental y en algunas otras pocas ciudades) y los Institutos Normales de Montevideo (IINN). La carrera de profesor de educación media es ofrecida desde 1949 en el Instituto de Profesores Artigas (IPA). A partir de los años 60 comenzó a ser ofrecida en modalidad semi-libre en los IFD (los estudiantes cursan las materias generales en el IFD y las específicas de su disciplina en el IPA). A partir de 1997 se ofrece también en los Centros Regionales de Profesores (CERP), ubicados en Salto, Rivera, Florida, Colonia, Maldonado y Atlántida. La carrera de maestro técnico es ofrecida en el Instituto Normal de Enseñanza Técnica (INET), ubicado en Montevideo.

¹⁹⁴ No se posee información para años posteriores.

¹⁹⁵ En 1989 se incorporó una nueva carrera, la de educador social, que tuvo origen en la formación en servicio de los funcionarios del entonces INAME. Actualmente forma parte de la oferta de formación docente del CFE.



A partir de la Ley General de Educación de 2008 todas estas instituciones deberían haberse transformado en el Instituto Universitario de Educación, pero por el momento continúan bajo la dependencia del Consejo de Formación en Educación (CFE), que forma parte de la ANEP. La eventual transformación del CFE en una Universidad de la Educación, de acuerdo con el proyecto de ley debatido en el Parlamento, podría haber resultado en una oportunidad para revisar la compartimentación de la formación docente.

En la tabla que sigue se presentan los principales planes de estudio que han estado en vigencia desde la recuperación democrática, su duración en años de cursado, la carga horaria total a lo largo de toda la carrera y las instituciones que los ofrecen.

Tabla 11.1 Denominación, duración y carga horaria total de los planes de estudio de magisterio. 1986-2008

Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituto
Plan 1986 (único)	4 años	3.857	IINN-IFD
Plan 1992 (especializaciones en educación común e inicial)	3 años	3.936 (común) / 4.128 (inicial)	
Plan 1992 - Reformulación 2001 (Común-Inicial)	3 años	3.931 (común) / 3.967 (inicial)	
Plan 2005	4 años	3.836	
Plan 2008	4 años	3.562	

Tabla 11.2 Denominación, duración y carga horaria total ⁽¹⁾ de los planes de estudio de profesorado ⁽²⁾. 1986-2008

Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituto
Plan 1986	4 años	3.654	IPA - IFD
Plan 1997	3 años	4.200	CERP
Plan 2003	3 años	4.200	
Plan 2005	4 años	4.500	
Plan 2008	4 años	3.943	Todos los institutos

(1) En los planes de estudio 1997, 2003 y 2005 (CERP) las horas de clase son de sesenta minutos, en tanto que en el resto de los planes son de cuarenta y cinco minutos. A partir del Plan 2008 todas las horas de clase son de cuarenta y cinco minutos. La alta carga horaria de las carreras de 3 años ofrecidas por los CERP obedecía a que la propuesta original implicó un régimen de estudio de tiempo completo para estudiantes y docentes.

(2) Existe también una modalidad de formación docente semipresencial.

Tabla 11.3 Denominación, duración y carga horaria total de los planes de estudio de maestro técnico. 1986 y 2008

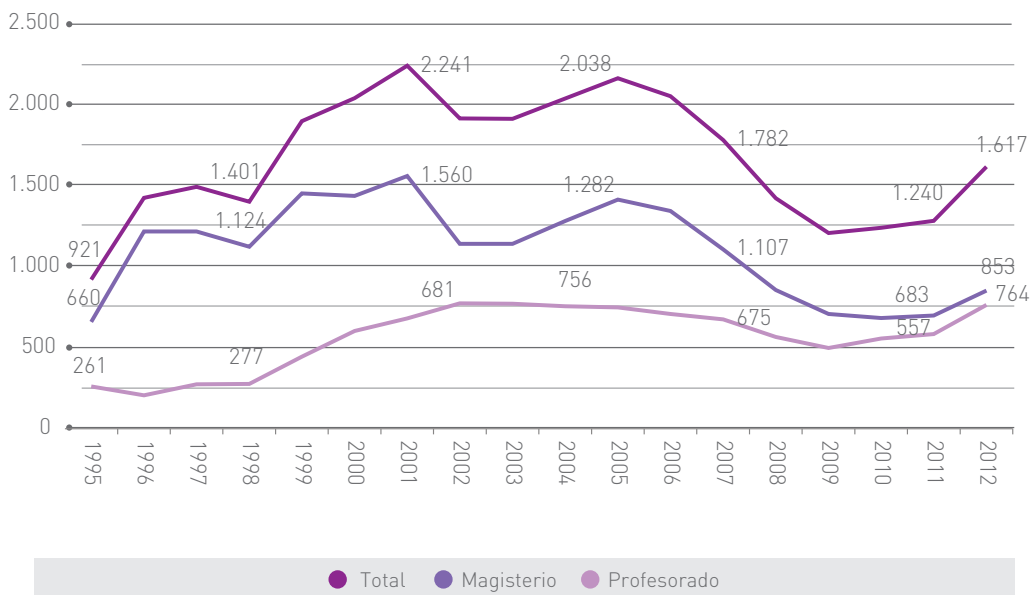
Denominación	Duración	Carga horaria total	Instituto
Plan 1986	4 años	s/d	INET
Plan 2008	4 años	3.640	



A partir del año 2008 todas las ofertas fueron reunidas en un “sistema único nacional de formación docente”,¹⁹⁶ que incluye un tronco común de formación para todas las carreras. Escapa a los alcances de este informe el análisis del plan de estudios vigente. Sin embargo, una primera revisión del documento oficial final revela ciertas ausencias llamativas. Incluye perfiles de egreso muy específicos para algunas carreras pero no para otras,¹⁹⁷ no incluye evaluación alguna de los planes anteriores ni una propuesta para la evaluación del nuevo plan que se pone en marcha y mantiene como carreras de profesorado algunas que prácticamente no tienen matrícula ni presencia en el currículo de educación media.¹⁹⁸ El documento está constituido por una superposición de informes de comisiones y refleja, en buena medida, el mismo tipo de problemas identificados en el diseño y formulación de los planes de estudios de la educación primaria, secundaria y técnica presentados en el capítulo 8 de este informe.

Para analizar la posible evolución de la situación del sistema educativo con relación a la disponibilidad de docentes formados para la profesión, el dato más relevante es el relativo a la evolución de los egresos. El gráfico que sigue muestra el comportamiento de los egresos de magisterio y profesorado en los últimos 20 años. El de los profesorados muestra un claro crecimiento a partir de fines de los 90, como consecuencia de la creación de los CERP, un estancamiento y retroceso a partir de 2005, y una recuperación a partir de 2010.

Gráfico 11.2 Evolución del egreso en las carreras de formación docente (1). 1995 – 2012



Fuente: Estudio “Evolución de las profesiones docentes en Uruguay. Desafíos para la próxima década”, desarrollado por González Burgstaller, González Mora y Macari en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes “El Informe de Educación de la CIDE 50 años después” al que convocó el INEEed con el apoyo de la Fundación Astur.
(1) Profesorado incluye IPA y CERP. No incluye INET.

¹⁹⁶ Sistema Único Nacional de Formación Docente 2008. ANEP-CFE. Aprobado por acta n° 63 Resolución n° 67 del 18 de octubre de 2007.

¹⁹⁷ El apartado perfil de egreso, a pesar de su importancia, es tratado en formas muy diversas en las distintas carreras y está ausente en algunas. En muchos casos se hacen referencias a documentos no oficiales y no disponibles en el sitio web. Por ejemplo, para el profesorado de Inglés se indica: “Reafirmamos el perfil de egreso establecido en los documentos elaborados en el Centro Kolping en abril y agosto del año 2003” (CFE, 2008: 64).

¹⁹⁸ Como, por ejemplo, Astronomía e Italiano.



El retroceso registrado entre 2005 y 2009 es esperable, dado el cambio de un año producido en la duración de las carreras de magisterio y las de profesorado en los CERP. Podría esperarse que la tendencia para los próximos años retome su ritmo de crecimiento. Las cifras de egresos actuales resultan absolutamente insuficientes para cubrir las necesidades de reposición de docentes en primaria y más insuficientes aún para avanzar en el proceso de titulación de docentes en la educación media.

De acuerdo con la información que aporta el Censo Docente realizado en 2007, el total de docentes en la ANEP puede estimarse en el entorno de los 40.000,¹⁹⁹ la mitad de ellos maestros y la otra mitad profesores de educación media. Si se estima en el entorno del 4% al 5% la necesidad de reposición anual de docentes para cubrir retiros de la función y creación de nuevos cargos (sea por creación de nuevas funciones docentes, por ampliación de la matrícula previsible en educación media con el fin de universalizar la cobertura o por expansión de las modalidades de tiempo completo), sería necesario contar con alrededor de 1.000 egresos anuales de magisterio y otros tantos de profesorado.

Para 2012 es posible realizar la apertura de la información para magisterio y profesorado por departamento. En dicho año egresaron 853 maestros (190 en Montevideo y 663 en el interior) y 760 profesores (295 en el IPA, 15 en el INET y 450 en el interior), es decir, una cifra muy inferior a la necesaria en la educación media. La información disponible presenta muchas insuficiencias y variaciones en la manera de reportar los datos: algunos años por institución, otros por departamento, otros por tipo de carrera. Además, no se cuenta con la cantidad de docentes titulados y no titulados en cada departamento, por lo que no es posible realizar un análisis de las necesidades de docentes titulados en cada uno de ellos. A pesar de esto, la información disponible muestra claramente que los egresos de profesorado en el interior del país se verifican casi exclusivamente en aquellos departamentos en los que existe un CERP: 156 en Salto, 75 en Colonia, 58 en Rivera, 45 en Florida, 39 en Maldonado y 34 en Canelones. En los restantes 12 departamentos del interior sumados el total de egresos de profesorado es de apenas 43. Flores y Río Negro no registraron egresos y el resto entre 1 y 4, salvo Paysandú con 20. Estos datos ratifican que la formación de profesorado en los IFD no tiene incidencia en la provisión de profesores para el sistema educativo. Los datos presentados y la situación general de la educación media sugieren la necesidad de desarrollar una oferta de formación presencial para profesorado en todos los departamentos del país.



¹⁹⁹ No se incluye a los docentes de formación docente.

Cuadro 11.9 Número de egresados de carreras de magisterio y profesorado según departamento. 2012

Departamento	Carreras		
	Magisterio	Profesorado	Total
Montevideo	190	310	500
Artigas	51	3	54
Canelones	111	34	145
Cerro Largo	42	2	44
Colonia	46	75	121
Durazno	33	1	34
Flores	6	0	6
Florida	23	45	68
Lavalleja	39	4	43
Maldonado	30	39	69
Paysandú	31	20	51
Río Negro	19	0	19
Rivera	37	58	95
Rocha	22	2	24
Salto	71	156	227
San José	9	2	11
Soriano	32	4	36
Tacuarembó	50	4	54
Treinta y Tres	11	1	12
Total	853	760	1.613

Fuente: Anuario Estadístico de Educación del MEC (2012).

Si bien los egresos de las carreras de formación docente son insuficientes para las necesidades del sistema, es importante notar que el problema no se debe a que no haya jóvenes que, al menos en un primer momento, se muestren interesados en cursar dichas carreras. Según un estudio desarrollado por González Burgstaller y otros, mencionado al inicio de este capítulo, entre 2000 y 2010 los ingresos a las carreras de formación docente pasaron de aproximadamente 4.000 a 8.000. El Anuario Estadístico 2012 del MEC reporta un nuevo incremento de los ingresos ese año, aunque solamente hay información para el interior del país. Los ingresos en los IFD y CERP pasaron de 4.371 en 2009 a 5.504 en 2012. Este dato es relevante porque, asumiendo una tendencia similar para Montevideo, implica que cada año habría alrededor de 10.000 personas interesadas en iniciar la carrera docente. Si apenas una tercera parte de ellos lograra completarla en tiempo y forma el sistema educativo contaría con unos 3.000 nuevos docentes cada año.

El problema para cubrir los cargos docentes con personas formadas para la profesión, por tanto, no radica principalmente en que no haya potenciales candidatos para cursar la carrera docente, sino en que estos no logran asistir regularmente, avanzar en los estudios y completarlos. Según se analizará a continuación, esto ocurre tanto por factores personales como institucionales.

De acuerdo con un estudio publicado por la ANEP, de cada 10 estudiantes que se matriculan en instituciones de formación docente, 4 abandonan durante el primer año de la carrera, casi todos ellos sin aprobar materia alguna. El relevamiento, efectuado en febrero de 2012, muestra que de cada 100 estudiantes matriculados en 2008, 37 nunca llegó a aprobar algún curso, 26 habían abandonado luego de aprobar algunos cursos, 29 continuaban estudiando y apenas 8 se habían recibido (ANEP 2012: 124).



La situación es más problemática en Montevideo que en el interior del país. Los CERP son las instituciones que logran mayor continuidad en los estudios y egresos: luego de cuatro años, el 38% de los inscriptos continúa asistiendo y el 17% culminó sus estudios (la retención total es de 55%). Los IFD, radicados en el interior del país y que ofrecen principalmente la carrera de magisterio, registran un 18% de estudiantes que continúan asistiendo y un 16% de egresados (la retención total es de 34%). El IPA y el INET presentan cifras similares (30% en el primer caso y 37% en el segundo), pero niveles de egreso insignificantes (3% en el primer caso y 1% en el segundo). La peor situación se registra en los IINN de Montevideo, institución en la que apenas el 11% de los inscriptos continúa estudiando cuatro años después y el 1% egresó (ANEP, 2012b: 127-128; gráfico 64b).

En el mencionado estudio se realizó una importante cantidad de entrevistas en profundidad y encuestas a estudiantes, docentes y autoridades de formación docente. A partir de ellas es posible identificar factores personales e institucionales que inciden en la generación de la situación descrita.

Con relación a los estudiantes, el estudio muestra, en primer lugar, que provienen de familias con menor acumulación educativa que el resto de los estudiantes del sector universitario. Un 36% de los matriculados en el año 2008 en carreras de formación docente provenía de una familia en la que la escuela primaria era el nivel educativo más alto alcanzado, 44% educación secundaria y 20% educación terciaria. Esta información puede ser comparada con el total de la población mayor de 18 años que en ese año tenía educación media superior completa, para distintos tramos de edad (es decir, aquellos que estaban en condiciones de ingresar a estudios terciarios).

Según se puede observar en la tabla siguiente, el nivel educativo de las familias de los estudiantes de formación docente es más bajo que el correspondiente al conjunto de la población en condiciones de cursar la educación terciaria, así como al del conjunto de los estudiantes de la UdelAR. Poco más de un 10% de quienes habían finalizado la educación media superior provenían de familias cuyo máximo nivel educativo era la escuela primaria. Sin embargo, entre quienes ingresan a la formación docente esta cifra se triplica. En el otro extremo, entre un 35% y un 50% de los jóvenes que habían finalizado la educación media superior provenían de familias con estudios terciarios. Pero formación docente recluta apenas un 20% de jóvenes con dicha condición.

Cuadro 11.10 Distribución de población con educación media superior completa por tramos de edad, condición de estudiante de formación docente y condición de estudiante de la UdelAR, según máximo nivel educativo alcanzado por alguno de sus padres (en %)

Máximo nivel educativo completado por alguno de los padres	Población con educación media superior completa en 2008, según tramos de edad				Estudiantes que ingresaron a formación docente en 2008	Estudiantes UDELAR Censo 2012
	18-20	21-23	24-29	30 o más		
Primaria	11,5	11,4	10,2	4,1	36,0	29,6
Media	51,8	50,5	44,4	39,3	44,0	32,0
Terciaria	36,7	38,1	45,4	56,6	20,0	36,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: ANEP (2012b), ECH del INE (2008) y Censo de Estudiantes de la UdelAR (2012).

De acuerdo con el estudio encargado por la ANEP, más de la mitad de los estudiantes de formación docente ingresa a la carrera con más de 24 años, es decir, en la edad en que debería estar egresando. Más de la cuarta parte ingresa con más de 30 años (ANEP, 2012b: 41). La edad de ingreso sugiere que buena parte de los estudiantes de formación docente ha tenido una



trayectoria educativa interrumpida. Pero, además, el 37% de los integrantes de la cohorte que ingresó en 2008 tenía hijos a cargo en el momento de la encuesta, al tiempo que el 93% estaba trabajando o había trabajado antes. De estos, el 79% trabajó durante el cursado de la carrera (un 24% hasta 20 horas semanales y un 55% más de 20 horas semanales). El estudio concluye que los factores personales que tienen mayor incidencia en el rezago en los estudios de formación docente son la edad y la situación de los estudiantes en materia laboral y de responsabilidades familiares.

Esta situación es clave porque implica un fuerte desfasaje entre la realidad de los estudiantes y la propuesta de formación docente que, según se analizará a continuación, presupone una realidad estudiantil propia de algunas décadas atrás: estudiantes muy jóvenes, sin compromisos laborales ni familiares y dedicados exclusivamente a estudiar.

El estudio de la ANEP permitió identificar factores propios de la propuesta de las carreras de formación docente que inciden en la no continuidad de los estudiantes. Por un lado, los estudiantes señalan que la carga horaria semanal dificulta el cursado y no tienen el tiempo ni la energía para las exigencias de dedicación del plan, por lo que reclaman mayor flexibilidad para poder cumplir con actividades y compromisos personales. Por otro, hay un exceso de asignaturas, visión que es compartida por estudiantes y docentes; para los estudiantes el Plan 2008 tiene una excesiva fragmentación de conocimientos, con superposición de contenidos, muchos de ellos desactualizados, y con un tronco común de asignaturas que resulta excesivo. Otro factor es que si bien es posible exonerar las asignaturas, los estudiantes que tienen familia o trabajo se esfuerzan y no logran exonerar, lo cual genera angustia y frustración. El régimen de evaluación mediante exoneración de cursos tiene un efecto perverso, dado que la gran cantidad de materias, de carácter anual, determina que los estudiantes deban rendir muchos parciales. Cuando el estudiante percibe que posiblemente no logrará la exoneración abandona el curso para retomarlo al año siguiente con la expectativa de exonerar. Otros estudiantes acumulan exámenes sin rendir que dejan para el final de la carrera. Por último, el régimen académico de las instituciones de formación docente se asemeja más al de la educación media que al de la terciaria o universitaria, manteniendo el tipo de relacionamiento propio de los adolescentes (por ejemplo, el régimen de asistencia es incompatible con las obligaciones propias de la vida adulta; materias anuales; horas de clase de cuarenta y cinco minutos; docentes que eligen horas cada año).

Además de estos factores, relacionados con el régimen académico y el plan de estudios, los estudiantes señalaron otros motivos de desaliento para avanzar en la carrera: el tiempo que los docentes destinan a acompañarlos es fraccionado y perjudica a los estudiantes que tienen poca disponibilidad de horarios; muchos docentes los desestimulan con la imagen que les transmiten de la profesión; es desmotivadora también la presencia de docentes poco idóneos para dictar los cursos, con alta rotación y poco compromiso con la tarea, así como la falta de docentes para algunas asignaturas; e identifican problemas administrativos, burocracia y falta de información adecuada.

Finalmente, el estudio destaca un factor externo que contribuye al rezago y abandono de la carrera de formación docente: el ofrecimiento de puestos de trabajo en secundaria y educación técnica a los estudiantes de formación docente, especialmente en el interior del país. Ante la insuficiencia de docentes titulados, todos los años se ofrecen horas a los estudiantes y muchos de ellos, luego de insertarse laboralmente, no culminan sus estudios. No existe una política dirigida a acompañar a estos jóvenes docentes durante sus primeras experiencias de trabajo en el sistema educativo, de modo que puedan combinar el dictado de clases con el avance en su formación. El estudio destaca, en tanto, las becas de los CERP que, por estar vinculadas a los logros curriculares, constituyen un incentivo para finalizar la carrera.



La situación descrita pone de manifiesto la necesidad de repensar el régimen académico para las carreras de formación docente —desafío que se plantea para buena parte de la formación terciaria— buscando modalidades de cursado más flexibles y mejor adaptadas a la situación de quienes se acercan a ellas. Simultáneamente, es preciso recordar que la formación terciaria, que certifica para el desempeño de una profesión, no puede perder sus niveles de exigencia en cuanto a la adquisición de los conocimientos y capacidades necesarias para dicho desempeño, lo cual requiere tiempo del estudiante para asistir a clases, estudiar, visitar bibliotecas, elaborar trabajos y desarrollar prácticas. Por tanto, existe una tensión entre ajustar la oferta a las características de los estudiantes y mantener la intensidad y calidad de la propuesta educativa.

En el caso de la docencia, parece necesaria una mayor articulación entre la formación y el mundo del trabajo docente, especialmente en la enseñanza media, de modo de compatibilizar estudio y trabajo, simultáneamente, establecer incentivos para culminar los estudios. La formación docente no debería limitarse a la etapa de estudios formales, sino que debería ser conceptualizada en el marco de una visión más amplia de desarrollo profesional, que implicaría tanto la posibilidad de dictar clases durante el período de formación (y como parte de la formación), como la necesidad de continuar con la orientación y la formación una vez que se ingresa al trabajo permanente en las instituciones educativas. Una política de este tipo debería considerar el otorgamiento de becas de estudio y trabajo, que incentiven la finalización de la carrera y que articulen tanto las necesidades de trabajar de quienes se están formando como las necesidades de personal docente de las instituciones educativas (en lugar de dejar estas cuestiones libradas a la dinámica de la oferta y demanda del mercado de trabajo vinculado a la educación).

La eventual transformación del CFE en una Universidad de la Educación constituye una oportunidad para una reforma profunda en el sistema de formación docente. Una mejora sustancial en la calidad de la propuesta de formación docente y una modernización de sus instituciones, junto con una política de becas apropiada, podrían constituirse en una forma de atraer más jóvenes a la carrera docente y de asegurar que la culminen.²⁰⁰

La perspectiva de los docentes sobre sus condiciones de trabajo

Como fue señalado al comienzo de este capítulo, en el marco del plan de investigaciones desarrollado por el INEEd para el presente informe, entre junio de 2013 y mayo de 2014 se llevó adelante un estudio de carácter cualitativo que tuvo por objetivo aportar a una mejor comprensión del modo en que los docentes de los distintos subsistemas perciben y vivencian las condiciones en las que trabajan, por un lado, y el modo en que está organizada la carrera docente, por otro.²⁰¹ En este apartado y en el siguiente se presentan sus principales hallazgos.

Estudios realizados en Uruguay resaltan algunas dimensiones del problema de las condiciones de trabajo docente. En el marco de un estudio de casos realizado por la UNESCO (2005), la casi totalidad de los docentes sostiene que su carga de trabajo fuera del aula es “elevada” o “muy elevada”. Además, los docentes destacan como condiciones institucionales desfavorables la falta de cooperación mutua entre colegas, la escasa incidencia en las decisiones del centro y las dificultades de comunicación interna. Las relaciones con los superiores son calificadas como cordiales, pero resultan insatisfactorias las formas de reconocimiento y supervisión. La falta de compromiso de las familias y el entorno de las escuelas son indicados como obstáculos para

²⁰⁰ Lo dicho no supone olvidar que otro factor fundamental para atraer y retener a los jóvenes en las carreras docentes es la posibilidad de obtener, una vez que egresan, puestos de trabajo acordes con la formación que recibieron y adecuadamente remunerados. El tema de las remuneraciones en la docencia es analizado más adelante en este mismo capítulo.

²⁰¹ El texto de este apartado es una versión resumida, elaborada por el INEEd, de los hallazgos de la investigación “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente”, realizado por Equipos MORI. El estudio incluyó una sistematización de bibliografía y hallazgos empíricos vinculados a factores influyentes en las condiciones laborales y carrera docente, entrevistas en profundidad a diferentes actores del ámbito educativo (autoridades, representantes sindicales, formadores, académicos, entre otros), grupos focales y entrevistas colectivas con docentes.

su trabajo. Otro estudio, desarrollado por Culazzo (2012), destaca como factores asociados al estrés de los docentes el bajo salario, los traslados contra reloj de un centro a otro, las malas condiciones ambientales, los problemas posturales y su repercusión en el sistema locomotor, el trabajo con grupos muy numerosos y los cambios curriculares frecuentes.

En las páginas que siguen se analizan las dimensiones más relevantes identificadas por el estudio “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente” sobre condiciones de trabajo docente, con menciones específicas a las percepciones prevalecientes en cada uno de los subsistemas. Sin pretensiones de representatividad,²⁰² el propósito es mostrar la perspectiva de una buena parte de los docentes sobre sus condiciones de trabajo.

Trabajo fuera del aula

Según fue analizado en apartados anteriores, uno de los principales problemas de la docencia en Uruguay es la concepción naturalizada del trabajo docente como horas dictando clase en el aula. En muchos países lo normal es que el contrato docente sea por dedicación completa en un centro educativo, es decir, cuarenta horas semanales. De ese tiempo, aproximadamente una mitad está destinada al trabajo con los estudiantes dentro del aula, en tanto que la otra se destina a un número importante de actividades que la docencia requiere: preparar materiales para la enseñanza o para la evaluación, corregir trabajos de los estudiantes, reunirse con colegas, preparar clases, atender estudiantes con dificultades fuera del aula, recibir familias, participar en instancias de planificación y evaluación institucional, entre otras.

En nuestro país la situación fue similar hasta mediados del siglo XX, cuando la denominada “unidad docente” (veinte horas de clase a la semana) implicaba una remuneración suficiente para vivir. En ese contexto, el docente naturalmente dictaba clases durante media jornada y el resto del tiempo realizaba las demás actividades, algunas en el centro educativo y otras en su domicilio. En las décadas siguientes, con la caída de las remuneraciones, los docentes fueron incrementando la cantidad de horas de clase, con el consiguiente deterioro del resto de las tareas que, o bien no se realizan o se realizan durante los fines de semana y feriados e incluso durante los traslados al centro educativo.

En primaria muchos maestros señalan que las horas de planificación, preparación de materiales para trabajar en el aula y corrección históricamente no han sido recompensadas económicamente. Sin embargo, esto no es destacado como un problema reciente ni emerge como la principal fuente de insatisfacción. Si bien dichas tareas no les son reconocidas como trabajo, la situación es asumida como parte del ejercicio de la profesión y de su identidad como colectivo. La principal fuente de insatisfacción está asociada a las tareas que los maestros vivencian como un corrimiento sustantivo en su rol: realizar actividades que “no son de maestro” y que no implican acompañar al alumno en su proceso de apropiación de conocimiento como, por ejemplo, asistir en el comedor escolar, ayudar en la limpieza del local, controlar y dar seguimiento a los trámites vinculados a prestaciones sociales. Cuando trabajar en la diversidad implica ser, además de maestro, trabajador social u operador del seguimiento de políticas públicas a cargo de instituciones distintas de la ANEP.

Los maestros consideran que este corrimiento ha tenido lugar en los últimos años, fruto de tareas que se les adjudican desde el sistema. Se señala que se ha trasladado el eje del “acto de enseñar” al “acto de ayudar al Estado a asistir en políticas sociales”. Algunos maestros entrevistados perciben que cada vez deben destinar más tiempo al relevamiento de información para el MIDES

²⁰² Los testimonios son fruto de un estudio de carácter cualitativo. Se optó por las técnicas de grupos focales y entrevistas en profundidad (en lugar de una encuesta) con el fin de lograr una comprensión más detallada y rica de las perspectivas de los actores.



o el Banco de Previsión Social (BPS), así como al seguimiento a las familias respecto a si el niño fue vacunado, consultó al pediatra, tiene la cédula de identidad al día, entre otras cosas:

Nos han hecho cambiar hacia un rol asistencialista, cada vez menos horas de educar, y más de perseguir a los padres para que lo vacunen, saquen la cédula, conseguir tal cosa, etc.

En esta escuela que está en un barrio con problemas económicos y sociales muy duros, viene la familia a decirnos “maestra consígame ropa, maestra se me quemó una habitación, consígame colchones” y te desborda, te desborda emocionalmente también. Pero es que vienen a decirnos a nosotras porque también la institución nos coloca en un rol asistencialista desde hace tiempo, más si trabajás en contexto crítico y más si trabajás en tiempo completo.

En el caso de los profesores, las horas que requiere la preparación de clases y la corrección de escritos y tareas domiciliarias constituyen una importante fuente de desgaste. Esta percepción es compartida por dirigentes sindicales y autoridades.²⁰³ Un representante sindical plantea que en la región se tiende a considerar que cada hora en el aula conlleva una hora adicional para planificar y evaluar. Según el entrevistado, un obstáculo para implementar la idea de balancear horas de aula y horas destinadas a estas otras tareas es la tradición controladora del sistema y el miedo de que se desaproveche ese tiempo. En el mismo sentido, una de las autoridades señala que el docente tiene que corregir, planificar, proyectar, formarse, ir a cursos y estudiar, y que todo eso requiere de otras horas más allá que las del espacio de coordinación.

Esta percepción es compartida también por los profesores de escuelas técnicas entrevistados, quienes señalaron que el ejercicio de la profesión implica destinar una parte importante del tiempo personal/familiar a tareas vinculadas con la docencia. Se manifiesta un sentimiento de “agotamiento”, “cansancio” y “estrés” por las altas cargas horarias y por el hecho de “correr de un centro a otro”. Además de cansancio, esto genera en muchos casos falta de involucramiento y compromiso con el proyecto educativo:

Nuestra tarea es vocacional por el tiempo que nos lleva. A nosotros lo que nos remuneran son las horas de aula, pero después nos implica muchas tareas extra (planificaciones, correcciones, cómo motivarlos, etc.), me requiere mucho tiempo extra que me es reclamado por mi familia.

Hoy tenemos 60 horas de trabajo por lo económico cuando en realidad tendríamos que tener 30 horas para poder planificar, etc. Antes un docente con 25 horas vivía bien, ahora no te da para nada, no llegás ni a la canasta básica.

Lo ideal es que nosotros trabajáramos 20 horas de docencia directa y 10 de docencia indirecta, para corrección, planificación, reunión de padres, la biblioteca, etc. Una unidad de 30, con un sueldo que te permita vivir, no lo que ganamos en 30 horas actuales.

²⁰³ Dentro de las autoridades se incluyen los miembros de los consejos y los inspectores.

La pertenencia institucional

Los maestros asignan una muy alta importancia al clima de la escuela como fuente de satisfacción y motivo de permanencia en ella. De sus testimonios se desprende con fuerza la sensación de soledad y falta de apoyo de la sociedad y del propio sistema educativo, lo que refuerza la importancia del equipo docente:

Te sentís mal pago para el nivel de formación que tenés y además poco valorado incluso por las autoridades de la educación, entonces ¿en qué te apoyás? En tu equipo, en tus compañeros, acá nos pasa eso un montón... y me quedo por eso.

Nos apoyamos entre nosotras y entre nosotras ponemos el hombro, si no fuera por eso, que hacemos un crecimiento como equipo, no sé si no es el único apoyo real que tenemos.

Por otra parte, ver “crecer” a los alumnos grado a grado es valorado como un aspecto que invita a permanecer en una escuela. Se alude al apego a la zona, a las familias y, sobre todo, a los niños que pasan por sus aulas. Este aspecto vuelve tangible lo que aportaron como docentes.

Lo que te motiva son los avances de los chiquilines, cómo lo valoran algunas familias, pero los chiquilines más que nada, verlos avanzar año a año, verlos salir de la escuela siendo los mismos pero a la vez no, se van con contenidos, con aprendizajes no solo de lo curricular. Eso cuando nos miramos entre nosotras nos emociona... te vas con sensación de haber hecho bien tu trabajo, de que la escuela fue lo que tenía que ser.

Para los profesores de secundaria entrevistados la cuestión de la concentración de horas en un liceo es fundamental, porque facilita la labor docente, la pertenencia institucional, la relación con los compañeros y la posibilidad de comprometerse en proyectos institucionales. Cansancio, estrés y frustración al no poder involucrarse en un proyecto de centro son algunas de las sensaciones que se generan por el hecho de trabajar en varias instituciones. Además, señalan como un factor principal de desgaste los tiempos de traslado entre centros. Con el paso del tiempo, en la medida en que las elecciones de horas lo van permitiendo, el profesor busca elegir más grupos en menos centros. Estar en varios centros implica, asimismo, trabajar con poblaciones muy disímiles, lo que demanda una planificación diferente aunque se dicte el mismo grado.

También en la educación técnica muchos docentes plantean la importancia de la pertenencia a un centro educativo y señalan el pluriempleo y la alta carga horaria como factores que dificultan que aquella se produzca. Hay una necesidad de generar compromiso con la institución para poder sentir que se cumple de forma plena con la labor docente:

Pienso que no damos todo lo que tenemos que dar, por el poco tiempo que estamos en la institución, necesitamos horas cátedra, en las que podamos investigar, corregir, estar en contacto con nuestros alumnos y tendríamos un mayor sentido de pertenencia.



El trabajo colaborativo, el vínculo con los colegas y el rol de las direcciones

La falta de instancias para intercambiar con los colegas respecto a los desafíos y problemas que van encontrando en sus grupos, así como para enfrentar los nuevos desafíos que plantea la situación del alumnado, genera sensación de soledad. Los docentes señalan que desde las instituciones se les requiere trabajar con la diversidad, pero que no se los ha preparado para ello, lo cual constituye un factor de insatisfacción laboral. El trabajo colectivo ayuda a superar esa primera sensación,²⁰⁴ operando como elemento que retiene al docente en el ejercicio de la carrera o en un centro determinado.

En los tres subsistemas se asigna a la dirección un rol central en la conformación de la dinámica de los equipos —en el caso de primaria— y en el aprovechamiento de los espacios de coordinación —en el caso de la educación media—. La cohesión del equipo docente les permite transitar momentos problemáticos o de frustración ante las dificultades. Muchas veces esa cohesión no se logra porque las direcciones no cuentan con el tiempo necesario para las actividades que ayudan a generarla, como consecuencia de que son absorbidas por tareas administrativas. Algunos docentes responsabilizan a las autoridades del sistema por no tomar medidas que promuevan que la dirección pueda dedicarse a la dimensión pedagógica en lugar de ocuparse de tareas administrativas y contables que podrían ser realizadas por otros funcionarios (véase al respecto el capítulo 12 de este informe).

En las declaraciones de los profesores se puede constatar una fuerte diferencia entre Montevideo y el interior del país con relación a los espacios de coordinación. Mientras en la capital se afirma que esas horas en general no se cumplen, en el interior se utilizan sistemáticamente para planificar en forma conjunta. En Montevideo hay consenso en reconocer que en muchos liceos la coordinación termina siendo más un espacio de “catarsis colectiva” que de trabajo colaborativo. El espacio de coordinación se ve obstaculizado, además, por las limitaciones que el pluriempleo genera. Si bien las horas de coordinación están previstas y remuneradas, trabajar en varios centros implica tener horas de coordinación para cada uno de ellos:

Hay que realizar una coordinación seria, hoy la coordinación queda a criterio de cada centro. Te ponen un sábado la coordinación, entonces la gente no va o van una vez por mes. Hay espacios que están creados pero no están siendo bien utilizados.

En el interior los docentes tienen sus horas distribuidas en dos o tres liceos cercanos entre sí, los que, además, comparten buena parte del plantel docente. Adicionalmente, tanto por el tamaño de las capitales departamentales como por las características del ritmo de vida, el encuentro cara a cara entre los docentes en instancias informales es mucho más frecuente.

En el interior vos te conocés o sos vecino o fuiste a la misma escuela o tus hijos jugaban juntos al fútbol. Acá las que damos Inglés todas nos conocemos, y no de vista, nos conocemos, podemos poner un proyecto con otra asignatura como cuando se eligió hacer algo de Australia y Biología investigaba con los chiquilines de la diversidad de las especies o ecosistemas y nosotras de la lengua, buscamos canciones etc., trabajamos juntas desde hace años.

Existe un fuerte consenso entre los docentes respecto al papel de los directores en la construcción de un clima adecuado y, simultáneamente, respecto a las carencias que existen en este aspecto. Los maestros destacan que la formación de un equipo estable, unido y que desee permanecer en la escuela es propiciado por el director. De la misma manera, pero en sentido inverso, un equipo bien formado, que viene trabajando desde hace tiempo, puede verse afectado y diluirse

²⁰⁴ Aun cuando compartir experiencias resulta fundamental para resolver algunas problemáticas de los alumnos, los docentes consideran que desde el sistema se debería apoyar con equipos multidisciplinares en el tratamiento de ciertas áreas en las que sienten que no cuentan con las técnicas o herramientas profesionales necesarias.

como equipo ante un cambio de dirección. Cuando la dirección es omisa o se orienta más a un rol administrativo, la percepción es que el compromiso se va diluyendo y comienza a transitarse el proceso de “buscar otra escuela para el año que viene”.

Si tenés un director que solo cumple con lo administrativo y no se involucra, no deja participar en equipo, no te escucha, te deja sola en varias situaciones, vas a tratar de irte a otra escuela en cuanto puedas.

Lo que hace que el equipo docente sea estable, o no, es el director. Si te toca un director que plantea un proyecto en el que entre todos nos involucramos y se forma un equipo, vos de esa escuela no te querés ir más, incluso si tenés alguna cosa problemática en tu clase, te vas a sentir apoyada.

Yo me siento incómoda, realmente me siento mal, hace 6 años que estoy en esta escuela y cambió la dirección y lo que veníamos haciendo como proyecto para el centro, bueno, el perfil de la nueva directora es distinto, más jerárquica y se fija en otras cosas y no me siento apoyada en nada.

También entre los profesores de secundaria el vínculo con la dirección ocupa gran parte del discurso al abordar los factores que pueden facilitar su tarea. La presencia de una dirección comprometida, responsable y capaz de liderar la institución es destacada como aquello que posibilita que se generen buenos vínculos entre colegas o se resuelvan eventuales enfrentamientos. La dirección es muy importante también a la hora de “cumplir con el horario e irse” o dedicarle al liceo un tiempo adicional a lo mínimo esperable.

Si tenés un director que se pasa encerrado en su oficina y no conoce a los estudiantes eso directamente afecta para mal tu trabajo [...] a mí me han llegado a confundir con la directora, como soy medio mayor [...] los alumnos no saben quién es la directora de su propio liceo.

Yo me fui de un liceo en el que trabajé un año y nunca supe quién era el director y lo peor es que cuando volví a buscar una constancia para otro liceo no figuraba como docente. Y había trabajado un año, con tres grupos... Me dieron la constancia por el escándalo que metí no porque encontrarán ningún registro de mi pasaje por el liceo.

La percepción general en secundaria es que hay prevalencia de malas direcciones. Así lo expresan también las autoridades consultadas, quienes señalan que en sus recorridos por los centros educativos constatan las diferencias en función del estilo de dirección, al tiempo que destacan que muchas veces el clima institucional se deteriora porque las direcciones no están suficientemente preparadas. Según una de las autoridades el ritmo de trabajo lo pone el equipo directivo: hay liceos en los que se puede pasar sin trabajar y otros que son muy exigentes. En Montevideo se puede ser invisible. En el interior los equipos directivos están más atentos y no son tantos los problemas.

Los directores cambian mucho y generan huecos. No es que haya malos directores, sino que son artículo 20, es decir, los docentes de mayor antigüedad y no están formados. La formación es muy importante, pero el tema de relacionamiento y apertura es fundamental. Si no hay buenos vínculos no se puede tener una buena gestión.

No son muchos los directores con liderazgo y que saben trabajar con los docentes, que no se creen que tienen la verdad. Los directores líderes son aquellos con los que quiere trabajar cualquier docente, porque les hacen florecer la vida, les dan sentido, valoran la palabra del otro.

Uno ve instituciones que funcionan muy bien que tienen hace diez o quince años al mismo director, a los mismos docentes que te dicen “yo viajo todos los días, 40 minutos de viaje, porque me gusta ese liceo, tengo otro más cerca pero me gusta ese porque ahí sí que trabajo bien”.



La consideración social hacia la docencia y el vínculo con las familias y los estudiantes

Los maestros enfatizan que la percepción que la sociedad tiene sobre ellos ha ido cambiando en los últimos años, pasando de un imaginario en que el maestro era visto como un “apóstol de la educación” a otro en el que se lo caracteriza como un “empleado público con tres meses de vacaciones en el año”. Ambos imaginarios son visualizados como negativos por los docentes. En el caso del “maestro-apóstol” la sobrecarga de expectativas de la sociedad sobre su rol es visualizada como un factor desgastante y una sobre exigencia. Paralelamente, los entrevistados destacan que atravesaron un año especialmente “agresivo” y “muy violento”²⁰⁵ por parte de la prensa, los políticos y las autoridades, y que todo ello colabora para que la sociedad se formara una opinión distorsionada sobre qué hacen los maestros cotidianamente:

Trabajamos mucho, planificamos mucho, pero la gente no lo ve cuando te hablan de nuestros famosos tres meses de vacaciones, que no existen.

Para algunos maestros la imagen que se construye sobre ellos desde los medios y desde el ámbito político puede ser revertida en el contacto con las familias y con las organizaciones sociales del barrio. De hecho, sostienen que no creen que la mayoría de quienes mandan sus hijos a la escuela pública no valoren la figura del maestro:

Lo que ves en los medios no sé si es representativo de lo que la gente opina sobre los maestros. A mí me pasa que digo que soy maestro y la gente siempre reacciona bien, valorando lo que hacés, reconociendo lo que aportás a la sociedad con tu trabajo. Lo negativo creo que lo dicen más los periodistas y algunos políticos, pero no creo que eso sea representativo de la población.

La gente cuando decís que sos maestro tiene una actitud positiva, te lo elogian, los palos nos llegan de los políticos, las autoridades y los periodistas que han instalado la moda de hablar de los docentes.

No obstante, consideran que se observa un deterioro en la valoración por parte de las familias que envían a sus hijos a las escuelas aprender (antes “de contexto crítico”). Algunos entrevistados manifiestan que existe un conjunto de familias que ven a los maestros desde una cultura “receptora de políticas sociales”, que están acostumbrándose a demandar a los servicios públicos que les resuelvan situaciones para las que no están preparados o no les compete resolver, al tiempo que se desentienden de lo que el maestro les pide como colaboración, por ejemplo, respecto al trabajo de ciertos límites en la casa o a la colaboración con las tareas escolares. Asimismo, se viven situaciones de falta de respeto reiteradas o de agresiones por parte de las familias cuando el maestro llama la atención del alumno. En muchos casos esta desvalorización llega a extremos de violencia, según indicaron dirigentes sindicales: “muy a menudo recibimos maestros que han sufrido violencia por parte de la familia. No se reconoce al maestro en su rol, siempre tiene la culpa”.

Muchos docentes de educación media también hacen referencia a las modificaciones en el rol docente a partir de cambios sociales y culturales que se han agudizado y que afectan fuertemente a las familias de los estudiantes. Se percibe que en muchas de ellas se han desdibujado roles y perdido funciones que tradicionalmente eran de su competencia. Estos cambios demandan al docente nuevas funciones para las que no se sienten preparados. Se menciona que el docente debe asumir muchas veces roles de “padre, madre, psicólogo”.

²⁰⁵ El trabajo de campo correspondiente al estudio fue realizado en el segundo semestre de 2013, un período prolongado de paros y conflictos vinculados a temas salariales.

Los docentes se autoperciben como los depositarios sociales de funciones que otrora eran cumplidas por otras instituciones:

Tenés que enseñarles valores, de los más básicos.

No saben, por ejemplo, que existen distintas maneras de hablar, y te tratan como si fueras un amigo más.

A veces sos el único referente afectivo del alumno. A mí me mató que un día tuve que salir corriendo de una clase porque una alumna se había accidentado y cuando le preguntaron a quién llamar dijo a la profesora de Matemática. ¡No puede ser que el referente de esa chica fuera yo que la veía dos horas a la semana!

En muchos casos consideran que en las familias el verdadero interés no está en que el adolescente se forme y progrese, sino en que permanezca en el sistema para mantener los beneficios sociales.

La mayoría de los profesores entrevistados señalan que los docentes se encuentran muy menospreciados en la sociedad actual. Destacan como principales críticas sociales a su función que el docente no gana bien pero trabaja poco y tiene muchos beneficios (largas vacaciones pagas, licencias, horas de trabajo de 45 minutos). Señalan, asimismo, la generalización que se hace a partir de datos negativos específicos, como el ausentismo docente, que los entrevistados reconocen que existe pero que no se verifica en la generalidad de los docentes. Muchos perciben algo así como un “complot social” contra la profesión, en el que todos castigan a la docencia y a través del cual el docente se ha configurado como un “chivo expiatorio” sobre el que recaen todas las fallas del sistema y todas las culpas. Políticos y periodistas formarían parte fundamental de esta trama formadora de opinión:

Si escuchás a los medios, los políticos, la gente, todos los problemas son culpa de la educación, todo esperan que lo solucione la educación, es una presión constante que no es fácil si los profesores no nos unimos para bancar tanto ataque, de tantos frentes, todo el tiempo.

Tenemos mala fama, nos desprestigian desde el gobierno para abajo todo el mundo.

La falta de consideración y respeto, en opinión de algunos entrevistados, está presente también en los estudiantes, en el trato cotidiano y en la forma de dirigirse a su profesor. Entre los profesores de secundaria y el CTEP prevalece una percepción del alumnado desde las carencias. Destacan la poca motivación e interés para el estudio, unidos al bajo capital cultural, social y simbólico con el cual llegan a este nivel. Predomina una visión negativa que refleja una cierta idealización de tiempos anteriores y de adolescentes disciplinados. Se señala que las formas de trato y comunicación, los códigos de convivencia en el aula con el docente y los compañeros han cambiado radicalmente.

Antes entraba el docente al salón, y ese solo acto cambiaba todo. Silencio total, se levantaban para saludar... eso olvidate... ahora el respeto no está dado por la definición en sí del rol, ahora el respeto te lo tenés que ganar.

Nos hemos quedado con los más vulnerables y que vienen sin mínimos de convivencia. Así que hemos de trabajar los hábitos. Nos hemos transformado en psicólogos, asistentes sociales, psicopedagogos, etc.

Simultáneamente, muchos docentes señalan que cuando el valor de la educación es sostenido por las familias, la situación es radicalmente diferente: si las familias colaboran con el docente y apoyan a sus hijos en sus aprendizajes académicos la función docente se ejerce sin mayores dificultades.



Los profesores de educación técnica fueron los más autocríticos, señalando que los propios docentes han contribuido a que se perdieran el estatus y la valoración social, por las carencias en la formación y porque algunos docentes no se comprometen con la tarea y “no buscan profesionalizarse”. Por otra parte, se destaca como un aspecto que genera una influencia negativa, tanto en la imagen como en el clima de trabajo, la falta de profesionalismo y compromiso de algunos colegas: docentes que faltan, llegan tarde, abandonan el aula, etc. La actitud de estos docentes genera molestia con el sistema, al que perciben como permisivo, dado que trata por igual al que cumple y al que no. Esto es posible debido a la existencia de pocos controles por parte de las autoridades, que posibilitan que algunos docentes lleven “al límite” las normas del Estatuto a nivel de inasistencias y llegadas tarde.

La carrera docente

Este apartado resume aspectos vinculados a las perspectivas de los docentes sobre el modo en que está organizada su carrera funcional, relevadas también a través del estudio “La docencia en Uruguay: condiciones de trabajo y carrera docente”.²⁰⁶

En nuestro país el Estado es el principal empleador de los docentes y su trabajo en el sector público está regulado por criterios homogéneos en todo el territorio nacional. Los docentes pueden ejercer con carácter efectivo, interino o suplente. El carácter de efectividad implica el derecho permanente del docente sobre el cargo en una determinada escuela, en el caso de primaria, o el derecho a la unidad docente (20 horas de clase, pero sin radicación permanente en un centro educativo) en la educación media. El carácter interino significa que la persona está ocupando el cargo pero no tiene la titularidad y, por tanto, derecho a permanecer en él. El carácter suplente implica que el cargo es ejercido en reemplazo temporario. Las provisiones de cargos y vacantes se realizan a nivel departamental. Los centros educativos no tienen intervención en la selección de los docentes, salvo para cubrir suplencias luego de comenzado el año lectivo.

La efectividad en el cargo se alcanza mediante concurso (de méritos o méritos y oposición) y en ese momento el docente adquiere el estatus de funcionario público, lo que le permite gozar de una serie de derechos. La salida de un determinado puesto puede deberse a la jubilación, la movilidad lateral o vertical (Labadie y otros, 2006), mientras que la destitución está regida por las causales constitucionales de “omisión, ineptitud o delito” (Vaillant, 2012).

Los incrementos en el salario se producen típicamente por ascenso en el escalafón, este último fuertemente marcado por la antigüedad. El sistema de ascensos comprende siete grados, es de escalafón abierto a partir del primer grado y se ajusta a las siguientes normas: permanencia de un tiempo mínimo de cuatro años en cada grado; obtención de un puntaje mínimo por antigüedad calificada en el grado, que comprende aptitud docente, antigüedad y actividad computada; y aprobación de los cursos que reglamenten para cada cargo.

El ingreso a la carrera docente y la elección de cargos

El acceso al ejercicio de la docencia en primaria requiere haber obtenido el título de maestro. En la educación media no existe este requisito, dada la insuficiencia de profesores titulados para la mayor parte de las asignaturas. Para acceder a un cargo efectivo es necesario concursar. Los concursos suelen consistir en una combinación de pruebas escritas teóricas y prácticas (dictado de clase), que son evaluadas por tribunales de tres miembros, generalmente inspectores. Este procedimiento es avalado por los docentes en los tres subsistemas, si bien algunos docentes señalan debilidades y aspectos que deberían ser mejorados.



²⁰⁶ Realizado por Equipos MORI.

Se reconoce que muchas veces los resultados de un concurso no se corresponden con la capacidad de la persona para la docencia, pero se lo valora como un mecanismo transparente y justo. En este sentido, algunos maestros del interior señalaron que sería deseable que se implementara un cruce de integrantes de los tribunales de un departamento a otro, asegurando de este modo que la evaluación sea “más objetiva”, “realizada por alguien que no te conoce”, “que no se va a fijar si le caés bien o no, si sos amigo de tal o no”. Con el mismo tipo de argumentación, algunos maestros en Montevideo señalaron que en los concursos deberían tenerse en cuenta los méritos. Otros, en cambio, señalaron que esto carecería de sentido en la etapa de ingreso a la carrera, porque se es muy joven y no se tiene aún una trayectoria profesional.

Para los profesores de educación media el problema principal es la falta de regularidad y previsibilidad en los concursos —que no se realizan anualmente como en primaria—, porque esto no permite al docente planificar su carrera.

La decisión acerca del centro educativo en el que se ingresa ha sido siempre del docente. No existe intervención de las direcciones de los centros en la selección del personal que trabajará en el establecimiento que tienen a su cargo. El sistema se estructura a partir del ordenamiento de los docentes en función de sus calificaciones y la convocatoria para que, en el orden de prelación resultante, elijan las horas o cargos que estén vacantes. En el caso de primaria, una vez que se elige un cargo con carácter efectivo en una escuela el maestro permanece en ella hasta tanto no solicite traslado a otra escuela. En el caso de la educación media el procedimiento se repite año a año y todas las horas de clase vuelven a ser distribuidas entre todos los docentes.

Entre los maestros hay satisfacción con el procedimiento que los involucra. En la elección de la escuela se valora especialmente la cercanía geográfica respecto a otro empleo y la cercanía de su casa. Al inicio de la carrera se elige “donde se puede”, “en lo mejor de lo que esté sin cubrir”. También se analiza el barrio y el contexto: “se le pregunta a conocidas qué tal esa escuela, la zona”. Con el correr del tiempo y en el marco del desarrollo de la carrera se destaca especialmente la construcción de un equipo docente en la escuela como aquello que hace que el maestro decida permanecer en ella.

En la educación media, en cambio, la elección anual de horas genera incertidumbre y, en muchos casos, angustia, en especial a los docentes que están en los tramos más bajos del escalafón, dado que no tienen certeza sobre si van a tener trabajo al año siguiente, ni cuántas horas ni en qué centros educativos. Se lo considera un proceso engorroso y complejo. Muchas veces no están todos los grupos registrados en el sistema al momento de elegir. La situación de “ver qué queda para elegir” y tener que diversificarse tomando horas en diferentes centros genera estrés:

Estamos en un momento del año donde evaluás qué vas a hacer el año que viene, con el miedo de no saber qué vas a encontrar en diciembre. Si el año que viene voy a estar en cinco escuelas técnicas o en una. Depende del ordenamiento por grado y el puntaje, si sos efectivo o no. En mi caso es angustiante, es mucha incertidumbre cada año.

El sistema de elección de horas tendría que cambiar, no puede ser que tengamos que conocer un centro cada año, terminamos conociendo organizaciones, y eso no crea compromiso. El sistema nos lleva a que no nos comprometamos.



Todo esto es vivido por la gran mayoría de los entrevistados como una situación problemática, no obstante lo cual la “libertad de elegir” es defendida como un derecho al que pocos están dispuestos a renunciar. Se valora positivamente la libertad que el sistema brinda al docente para elegir el centro en el cual quiere trabajar, así como la posibilidad de cambiar cuando lo desee.²⁰⁷ Un dirigente sindical lo plantea como un derecho del docente:

Siempre se eligió año a año y el profesor no quiere cada tres años. El profesor es un trabajador del sistema y no del liceo. Es más libre si año a año elige. La mayoría de los de grados altos elige siempre en el mismo liceo. Pero que se lo deje elegir año a año. ¿Y si se cambia de casa y ya no le queda bien? Tendría que esperar a que quede libre un lugar, para poder moverse. Ahora si quiere se va y si quiere se queda. El sentido de pertenencia no se logra así, porque puede llevarse mal con los compañeros o porque le hicieron un liceo nuevo a media cuadra. Es mejor para las condiciones laborales que pueda elegir.

El avance en la carrera: el sistema de escalafón y cambio de grado

El sistema vigente de escalafón y cambio de grado por antigüedad cada cuatro años no es mencionado de manera espontánea como un problema. Se perciben como positivas la previsibilidad del sistema y la gratificación de culminar la carrera con cierto reconocimiento, al menos desde el punto de vista económico. Se lo considera como un modo de premiar la experiencia y de incentivar la permanencia en el sistema.

Una atención especial merece la modalidad de concurso para cambio de grado, que solo ha sido implementada en el ámbito del CEIP:

Para acelerar dicha carrera, luego de haber logrado la efectividad en un cargo de maestro con docencia directa, es necesario poder instrumentar un pasaje de grado por concurso donde se observe al profesional docente en su integralidad, en base a los criterios orientadores de evaluación: sus relaciones interpersonales, sus marcos teóricos actualizados, las prácticas en el aula donde se desempeña el maestro o la maestra efectivamente, la defensa oral de la actividad realizada donde se vislumbre la epistemología disciplinar y didáctica del área de conocimiento abordada (CEIP, 2013: 7).

Este sistema tiene carácter voluntario. Mediante este mecanismo los maestros que lo desean pueden adelantar su ascenso en el escalafón a través del concurso sin tener que esperar cuatro años. Los que optan por no presentarse mantienen el ascenso por antigüedad.

Una de las autoridades entrevistadas entiende que algunas personas dentro del sistema no están de acuerdo con la propuesta, porque es amenazante del status quo:

Está funcionando con mucha dificultad, es decir, en el primer concurso tuvimos cerca de 400 [postulantes], después 250 [...], en este momento tenemos 100 en todo el país.

Otra autoridad entrevistada entiende que el nuevo sistema puede favorecer la formación permanente:

El grado importa para elegir determinados cargos [...] Yo pienso que [el ascenso] tiene que ser exclusivamente por concurso. Se ha perdido el sentido de la formación permanente. Después de que soy efectivo voy pensando para conseguir una escuela mejor. Todo gira en torno a la calificación y cómo voy a elegir algo mejor. Se ha dejado de lado la formación permanente, estar leyendo, estar actualizado. Por eso un pasaje de grado que me obliga a leer, a prepararme, contribuye a la formación.

²⁰⁷ Los problemas que el sistema de elección anual de horas genera en la dinámica de los centros educativos fueron analizadas exhaustivamente en un informe realizado por Carlos Filgueira y Claudia Lamas en 2005 y se reseñan en el capítulo 12.

La posibilidad de cambiar de grado a partir de un concurso en el que se consideran los méritos es valorada y bien recibida por los maestros más jóvenes y los de mediana edad más formados, mientras que en el resto de los segmentos presenta ciertas resistencias.

En términos generales se considera que el incremento salarial que se obtiene a partir del cambio de grado no resulta atractivo, dada la inversión de tiempo y esfuerzo requerida por la preparación para el concurso, en un marco de pluriempleo y recarga de tareas que requiere sacrificar tiempo personal y familiar. Se prefiere, entonces, continuar avanzando en el escalafón lentamente por antigüedad y, eventualmente, dedicar ese tiempo extra a otro trabajo que genere una diferencia salarial mayor. El sistema solo resultaría atractivo para quienes desean agilizar el avance en el escalafón con el fin de pasar de la docencia directa a la indirecta.

La perspectiva de los dirigentes sindicales consultados es coincidente en el sentido de que el sistema creado no es lo suficientemente atractivo para los maestros:

El sistema actual [de ascenso por antigüedad] no es muy bueno, pero a nadie se le ha ocurrido nada mejor. Se quiso innovar con el cambio de grado por concurso y no prendió. El consejo ideó un cambio porque entiende que el ascenso no tiene que estar atado a la antigüedad. Una de las razones por las que no funcionó es que la diferencia salarial es mínima entre grado y grado. Quién se va a matar en un concurso si la diferencia es mínima. Sirve porque podés acceder al nivel inspectivo después de cuarto grado.

No es atractivo porque supone mucha preparación para una pequeña compensación económica. Se podría pensar que se llega a la dirección antes, pero la dirección gana menos que el maestro. Se fueron dando aumentos a los maestros pero no a los directores. Tampoco hay pasaje de grado para los directores y el sueldo depende de la cantidad de niños de la escuela. Con cuarenta horas se llega a 35 en la mano. La carrera docente no es atractiva.

Un miembro de la ATD formuló una propuesta alternativa:

Que en lugar de ese concurso haya referentes de áreas, según sus conocimientos e inclinaciones. Que hubiera un apoyo. Tal vez no se pueda por escuela, pero por distrito. Que tengan horas de coordinación y otras actividades pagas. Estos maestros tendrían sus horas de clase y como referentes. Cobrarían un plus por este trabajo. Esto haría más atractiva la carrera docente, pero se mezcla con el rol del inspector.

Instancias de orientación, supervisión y evaluación

La evaluación de los docentes en Uruguay, en todos los subsistemas, está a cargo de los cuerpos inspectivos y de las direcciones de los centros educativos. De acuerdo con el Estatuto Docente, ambos deben calificar anualmente a cada docente en una escala de 100 puntos. Pese a que algunos docentes tienen diferencias respecto a cómo se realiza la evaluación y al carácter de control que le dan algunos inspectores (por oposición al perfil de orientación pedagógica que otros priorizan), no se señalan grandes dificultades al respecto, salvo algunas situaciones que suelen ser derivadas a nivel sindical o a nivel administrativo. Con respecto a las evaluaciones realizadas por las direcciones, se considera que se producen ciertos sesgos a partir de cuán bien o cuán mal se lleva el director con el docente.



Las autoridades y los directores de escuela, en cambio, identifican graves falencias en la evaluación de los docentes. Consideran que sería necesario un cambio hacia un tipo de evaluación que ayude a la mejora de las prácticas:

Nuestro sistema de calificación adolece de defectos. Evaluar es algo complejo. ¿Cómo podemos evaluar qué docente es mejor que otro? Se evalúa con mucha subjetividad. Con un sistema rutinario, en el que se aumentan dos puntitos por año aunque no esté escrito, lo que desacredita al sistema [...] Después ese número está atravesado con mucha inequidad. Un inspector pone muchos 100 y otro es más riguroso [...]. Es imposible darle el mismo valor con tantos maestros. Desde ese lugar es un mecanismo para seguir ascendiendo. Es mejor que no tener nada.

Los dirigentes sindicales también opinaron que el sistema tiene ciertas falencias pero, al mismo tiempo, que es necesario:

Cada inspector tiene unos 100 maestros en su jurisdicción. En unas dos horas te orienta en el primer semestre y vuelve en el segundo semestre. Es un sistema criticado porque no hay vínculo, el inspector no tiene elementos suficientes para conocerte. Si se es nueva te ponen unos 75 puntos, si ya tienes experiencia te ponen 100. Es un sistema perverso.

A veces se cuestiona la calificación, pero esta es necesaria para ordenarte. Se pueden considerar los méritos. Pero no todos tienen la oportunidad de hacer cursos de perfeccionamiento.

En educación media lo que aparece como más problemático es el carácter esporádico de las visitas del inspector. Al existir pocos inspectores, muchos de los docentes entrevistados no habían recibido una visita por años. Algunos incluso declaran que nunca fueron inspeccionados en toda su carrera. La falta del informe de inspección provoca un estancamiento en el puntaje. Por otra parte, se señala que, en términos generales, no hay criterios definidos y universales para la asignación de puntajes, lo cual determina que el sistema no genere total confianza.

Los informes de dirección son percibidos como una evaluación aún menos objetiva, que depende mucho del conocimiento y la relación que tenga el docente con el director. Además, los profesores con mayor antigüedad mencionan que los directores no suelen visitarlos pues priorizan a los docentes más jóvenes, lo que les impide contar a fin de año con una evaluación de su trabajo. Las propias autoridades e inspectores son críticos con los mecanismos de evaluación con que cuenta el sistema:

No somos el número suficiente para que los docentes bajo nuestra supervisión sean visitados y podamos trabajar con ellos y registrar cambios importantes en sus prácticas. En institutos y liceos recién se llega al número ideal. El docente está muy solo porque no se puede llegar a todos los lugares del país.

Esta perspectiva crítica es compartida por los dirigentes sindicales:

Es necesario que haya inspectores, tienen que evaluar y darle un puntaje. El director desde que lo ve todos los días, aunque no sea especialista en la materia. El problema es que hay un ánimo fiscalizador. Si fuese desde un punto más pedagógico y si el inspector se pudiera dedicar a menos de 100 docentes, 80 y pudiera acompañar, coordinar con ellos, no visitar las clases para evaluar, en ese caso el profesor tendría otra mirada... Hoy creo que hay uno por cada 300 profesores.

Es un sistema obsoleto. Es una evaluación jerárquica de la asignatura, de la dirección y que con una visita a una clase evalúan al docente. Miran la fotografía y olvidan el proceso. Es muy poco serio.



Los salarios de los docentes

El salario docente constituye el costo unitario más grande de la enseñanza e impacta directamente sobre el atractivo de la profesión. El nivel salarial a lo largo de la carrera y su relación con el perfil salarial de otras carreras de nivel terciario influyen sobre las decisiones de ingresar a la formación docente, así como de mantenerse en la ocupación a lo largo de la vida. Asimismo, la evolución de estos salarios refleja una parte sustancial del esfuerzo fiscal de un país en materia de gasto en enseñanza pública y, bajo ciertas circunstancias, puede reflejar o inducir aumentos de calidad o productividad docente. En ese marco, el salario de los docentes y su estructura se transforman en elementos imprescindibles a considerar por los hacedores de política educativa, tanto para procurar condiciones de calidad docente como también para asegurar presupuestos educativos sostenibles para un país.

En este apartado se analizan la estructura y los incentivos presentes en los salarios docentes del sector público: qué tipo de incentivos existen, cuánto representan del salario global, qué cambios han ocurrido en los últimos años. Además, se analiza la evolución reciente de los salarios docentes con respecto al nivel salarial de otras ocupaciones y a la situación relativa de docentes de otros países.

Estructura salarial e incentivos en la educación pública

El salario docente aumenta con el pasaje de un grado a otro del escalafón, lo cual se produce, como se indicó, cada cuatro años. El porcentaje de incremento salarial de un grado a otro es relativamente reducido al inicio de la carrera, pero aumenta sensiblemente en el pasaje hacia grados más altos. En la actualidad, el pasaje de grado 1 a grado 4 (es decir, luego de aproximadamente 12 años de experiencia) implica un incremento salarial de 16,5% en promedio. Mientras tanto, el pasaje de grado 4 a 7 (aproximadamente otros 12 años de experiencia) implica actualmente un incremento salarial de 42%.

Un adicional a la antigüedad es la compensación del 20% del salario básico a partir de los 25 años de antigüedad en el servicio (Ley 11.021). Asimismo, todos los docentes que registran permanencia en la actividad en el séptimo grado después de cumplir 28 años de docencia efectiva perciben una prima del 5% sobre sus remuneraciones, que pasa a ser del 10% luego de 32 años de actuación.

Si bien esta estructura de remuneraciones premia principalmente la permanencia en el sistema, es relativamente aplanada en comparación con otros países de la región como Chile o México, y bastante más aplanada en comparación al promedio de países de la OCDE. En Uruguay, en 2011, la relación entre salario final e inicial docente en primaria y primer ciclo de media era de 1,7; mientras que en Chile es de 1,8; en México de 2,1; y para el promedio de países de OCDE de 2,3.²⁰⁸

En todas las categorías un aspecto común es que los grados mayores experimentaron tasas de crecimiento real superiores a los grados inferiores entre 2005 y 2014. En 2005 el pasaje de grado 1 a grado 4 implicaba una diferencia favorable de 13% en primaria y primer ciclo de secundaria, y 11,5% en el segundo ciclo. Esta diferencia aumentó a 16,5% en promedio en todos los ciclos en 2014. En cuanto al grado 7 y grado 4, la diferencia a favor del primero era de 39% en promedio en 2005 y pasó a ser de 42% en 2014. Este proceso ha implicado una leve recuperación de la pirámide salarial.

²⁰⁸ Los datos de Uruguay se obtienen de cálculos propios a partir de datos del Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP. Los datos de otros países provienen de OCDE (2013d).

Más allá de los incrementos salariales basados en la antigüedad, hay pocos incentivos o compensaciones salariales. Las existentes son básicamente primas por presentismo, por titulación y por el trabajo en contextos desfavorables. También existen pagos diferenciales por el trabajo a tiempo completo y asociados al nivel educativo, específicamente por desempeñarse en el segundo ciclo de enseñanza media. No existen incentivos monetarios al desempeño, ni basados en resultados de los estudiantes ni en la evaluación de conocimientos y habilidades de los docentes.

Cuadro 11.11 Salario nominal ⁽¹⁾ de maestros y docentes de secundaria por año, según función y grados seleccionados ⁽²⁾. 2005 – 2014

Función	Grado	Año									
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Maestro	1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.708	14.987	15.583	16.232	17.104	17.894
	4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.172	17.501	18.196	18.954	19.972	20.893
	7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.405	24.891	25.900	26.989	28.402	29.783
Profesor primer ciclo	1	10.581	11.262	12.136	13.536	14.593	14.870	15.461	16.105	16.970	17.754
	4	11.950	12.772	13.863	15.617	17.038	17.364	18.054	18.806	19.816	20.730
	7	16.636	17.815	19.464	22.123	24.206	24.688	25.689	26.769	28.171	29.541
Profesor segundo ciclo	1	11.339	12.064	12.888	14.191	15.126	15.432	15.762	16.319	17.260	18.053
	4	12.648	13.574	14.616	16.165	17.547	17.902	18.290	18.952	20.034	20.954
	7	17.423	18.778	20.367	22.742	24.781	25.296	25.871	26.843	28.324	29.693

Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan a valores constantes con base de 2013. Corresponden a docentes titulados, efectivos, con una carga horaria de 20 horas. Incluyen partidas de alimentación.

(2) En el grado 7 se incluye un 20% adicional por cumplimiento de 25 años de actuación docente.

Las primas por presentismo son de carácter porcentual, se otorgan en forma trimestral y se calculan en base a las inasistencias de cada trimestre. El máximo de esta prima se otorga en caso de no tener ninguna inasistencia no justificada, pero también se otorgan primas a quienes tengan hasta tres faltas no justificadas.²⁰⁹ Según lo establecido en el acuerdo salarial entre la ANEP y la Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay (CSEU) de diciembre de 2010, la bonificación es del 15% del sueldo para quienes tengan cero falta en un trimestre, 10% con una falta, 5% con dos faltas y 3% con tres faltas.

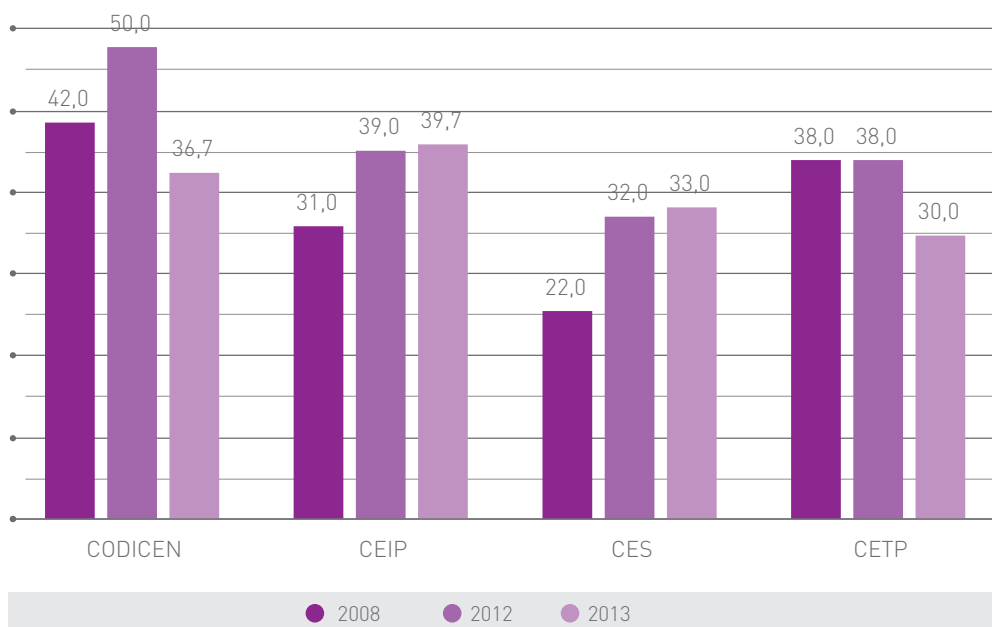
Estos porcentajes y la periodicidad trimestral de los pagos significaron un aumento del incentivo por presentismo.²¹⁰ No obstante, los resultados en cuanto a las faltas son ambiguos. En el CEIP y el CES se incrementó en aproximadamente 10 puntos el porcentaje de funcionarios con cero falta entre 2008 y 2013. Sin embargo, en el CETP y el CODICEN los resultados fueron opuestos.

²⁰⁹ Para el cálculo de esta prima se computa como falta toda inasistencia en cada período, considerando una serie de excepciones como la licencia anual reglamentaria, licencia por antigüedad; cesaciones temporarias de actividad y asuetos determinados por la autoridad competente; compensaciones de horas de trabajo extraordinarias previamente realizadas; inasistencia del lugar habitual por prestación de tareas en otro lugar, dispuestas por la autoridad competente; paro amparado en las resoluciones de los sindicatos de CSEU-PIT-CNT; licencia sindical; medio horario por lactancia; inasistencias de las funcionarias para someterse a exámenes ginecológicos; licencias otorgadas a los funcionarios del organismo por su designación o participación en las mesas receptoras de votos en actos electorarios o de cualquier índole de competencia de la Corte Electoral; inasistencias por la asistencia a cursos preparatorios que dicte la Corte Electoral al personal que participe en actos electorarios; inasistencia en el día posterior al acto electorario siempre y cuando efectivamente hayan trabajado en mesas receptoras de votos; inasistencia por citación a declarar en sede judicial, siempre que coincida con el horario laboral; por donación de sangre; inasistencia por rendir pruebas por concursos convocados por el organismo al cual pertenece, siempre que sean realizadas en días laborales [Acta n° 38, Resolución n° 2].

²¹⁰ Antes de 2011 se realizaban dos pagos anuales, y los porcentajes de la prima para el primer semestre del ejercicio 2010 fueron 9,4% para 0 falta, 4,5% para 1 falta, 2,5% para 2 faltas, 2% para 3 faltas y 1,5% para 4 faltas.



Gráfico 11.3 Docentes que no registran inasistencias (1), por consejo (en %). en los años 2008, 2012 y 2013



Fuente: ANEP.

(1) En 2013 es el promedio de los primeros tres trimestres.

Un segundo tipo de prima, presente en la educación media, consiste en un complemento salarial de 7,5% para los docentes titulados. Esta prima busca aumentar la titulación de los docentes en secundaria y el CETP. Sin embargo, según se pudo apreciar en el apartado correspondiente, no ha resultado suficiente para motivar la titulación, ya que en los últimos años no se ha verificado un incremento en el porcentaje de profesores con título.

En el caso de primaria la titulación es obligatoria, por lo que se otorga una compensación por permanencia en el aula a los maestros que se desempeñan frente a un grupo por más del 50% de los días del mes. Esta prima también es de 7,5% y su base de cálculo es idéntica a la de titulación.

En tercer lugar, existe un incentivo a la docencia en contextos desfavorables para maestros de educación inicial y primaria. Consiste en una prima salarial por trabajar en las escuelas denominadas aprender y tiene como contrapartida la participación en salas docentes que se realizan mensualmente (en promedio ocho anuales). Por esta participación los maestros reciben una partida fija (2.024 pesos a precios corrientes de 2014²¹¹), que en 2014 representa un 10% del salario de un maestro grado 1 con 20 horas y un 6% del salario de un maestro grado 7 con 25 años de antigüedad. Esta compensación no constituye un incentivo propiamente dicho, sino un pago por horas adicionales trabajadas que no corresponden estrictamente a la docencia. Sin embargo, constituye un pago diferencial respecto a maestros que trabajan en otro tipo de escuelas y no perciben ninguna remuneración por las horas dedicadas al trabajo regular de planificación o coordinación.²¹² Por su parte, los docentes de media no perciben ninguna remuneración adicional asociada al trabajo en contextos desfavorables.²¹³

²¹¹ La compensación de aprender es un monto único e independiente del grado del docente. Este monto pasó de 1.595,70 pesos en 2010 a 2.023,85 pesos en 2014 (precios corrientes de cada año). Antes de 2010 estas escuelas eran denominadas "de contexto sociocultural crítico" y la compensación hasta el año 2009 era de un 25,7% de la unidad docente compensada en primer grado.

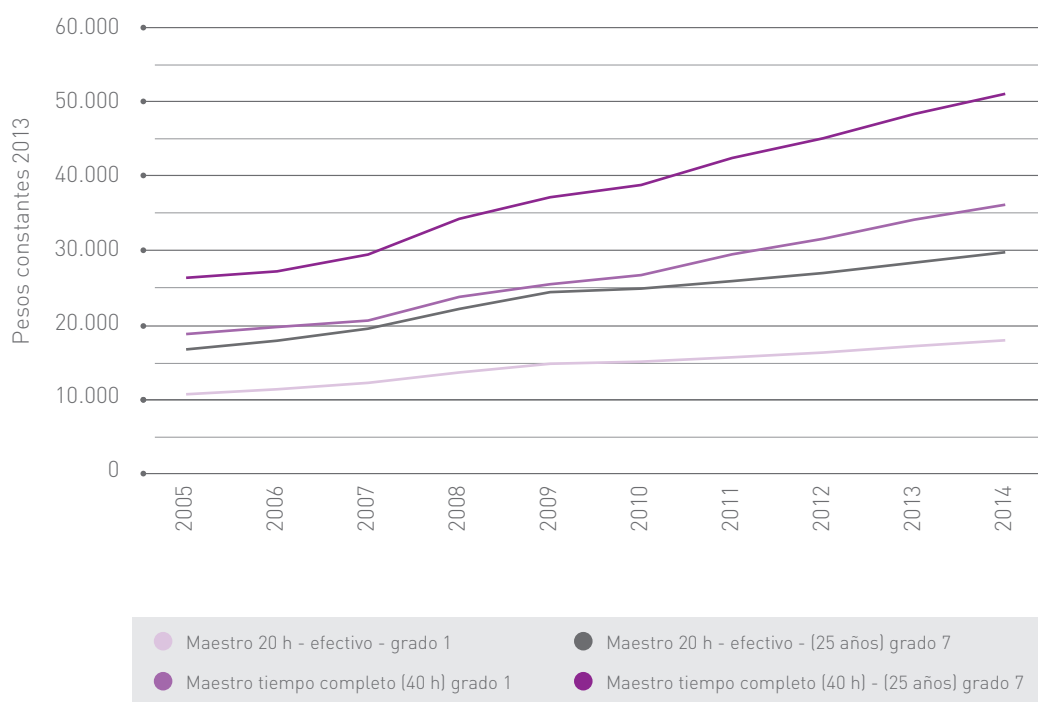
²¹² Si bien en todas las escuelas existen dos salas docentes anuales y dos ATD anuales, los docentes no reciben una remuneración extra por asistir, sino que se realizan en horario de clase, que se suspende ese día.

²¹³ Existe también en primaria un incentivo asociado al trabajo con niños con necesidades especiales: los maestros que radican su especialidad en escuelas especiales cobran un complemento del 70% de la unidad básica del maestro de primer grado. El ingreso a las escuelas para niños con necesidades especiales requiere un entrenamiento diferenciado.

Los maestros que trabajan en escuelas de tiempo completo cobran una compensación equivalente al 100% de la unidad docente compensada por encima de las 20 horas —más aumentos diferenciales—, lo que, sin embargo, no supone una duplicación del salario. En 2010 el valor de la unidad docente compensada representaba el 57% del salario de un maestro de 20 horas grado 1, lo que suponía que un maestro de tiempo completo percibiera una remuneración sensiblemente inferior a la de dos unidades de 20 horas en su grado correspondiente. Ello constituía un factor de desincentivo al desempeño en escuelas de tiempo completo.²¹⁴ En el marco de una política salarial dirigida a mejorar esta situación, a 2014 el valor de la unidad docente compensada se elevó al 91% del salario de un maestro de 20 horas, grado 1. Ello supuso un incremento relativo sustantivo en la remuneración de los maestros de tiempo completo. Como se observa en el gráfico siguiente, entre 2005 y 2014 el salario real de los maestros a tiempo completo se incrementó en 94%, cifra sustantivamente mayor al incremento del salario medio docente del sector público.

El aumento del valor de la unidad docente compensada implicó un acercamiento del salario del maestro de tiempo completo respecto al maestro con dos cargos de 20 horas. Esta equiparación es diferencial por grados, debido a la característica “fija” de la compensación. En 2014 un maestro en grado 7 con dos cargos de 20 horas percibe un salario 16% mayor que un maestro de igual grado en una escuela de tiempo completo. Sin embargo, el desempeño en estas últimas tiene como ventaja evitar los traslados y trabajar con un único grupo de alumnos.

Gráfico 11.4 Evolución de los salarios de los maestros (1), según dedicación (2) y grado. 2005 – 2014



Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan a valores constantes con base de 2013.

(2) La dedicación de 40 horas corresponde a cargos en escuelas de tiempo completo.

²¹⁴ La unidad docente compensada se utiliza primordialmente para compensar a maestros con carga horaria superior a las 20 horas y también como pago adicional a otras categorías de docentes, como maestros de educación especial y profesores agrarios bajo la órbita del CETP. Dependiendo de la categoría del docente, al sueldo básico se le adiciona un porcentaje de la unidad docente compensada. En el caso de maestro de tiempo completo, maestro comunitario y maestro Ceibal es un 100%. En el caso de maestros en escuelas especiales es 70%. En las escuelas rurales en general es 30%, en internados rurales es 45%, para maestro único de escuela rural es 50% y para maestro único de escuela rural “mal ubicada” es 60%.

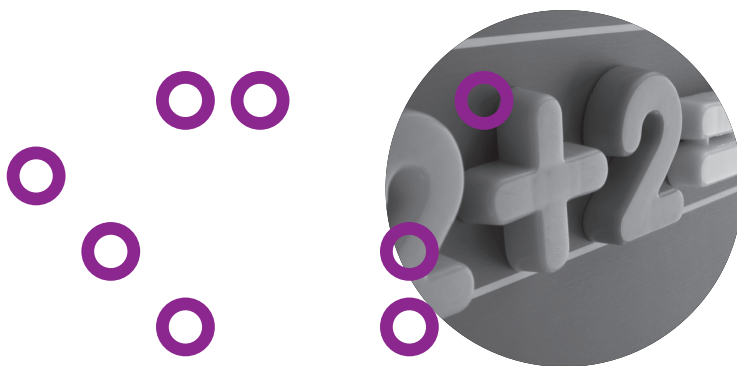


Los indicadores disponibles sobre años de experiencia docente y años de permanencia en la misma escuela²¹⁵ muestran valores relativamente mejores en las escuelas de tiempo completo y aprender con respecto a las escuelas urbanas comunes. En efecto, los dos primeros tipos de escuela cuentan con una menor proporción de docentes de baja experiencia (menos de 5 años de antigüedad docente) que las urbanas comunes. Ambas diferencias son de mayor magnitud en las escuelas de tiempo completo. Algo similar ocurre al analizar la antigüedad en la escuela (indicador de permanencia en el centro), pero en este caso no se observan diferencias entre las de tiempo completo y las aprender.

Otra forma de incentivo es el diferencial salarial para los profesores que se desempeñan en el segundo ciclo de educación media, los que perciben un salario por encima del docente de primer ciclo. Se trata de una diferencia histórica, concebida como incentivo por la dificultad académica de enseñar temas más complejos en el segundo ciclo. En el presente, no obstante, la mayor dificultad estaría identificada con el trabajo en ciclo básico. En los últimos años se llevó adelante una política de reducción de las diferencias salariales entre los docentes de distintos niveles, equiparando los salarios de docentes de primaria y de ciclo básico con los de segundo ciclo. En este sentido, el porcentaje de bonificación en el salario de docente grado 1 de segundo ciclo común pasó de 7% en 2005 a 1% en 2014 (y de 18% a 1,4% para los docentes de tiempo extendido).

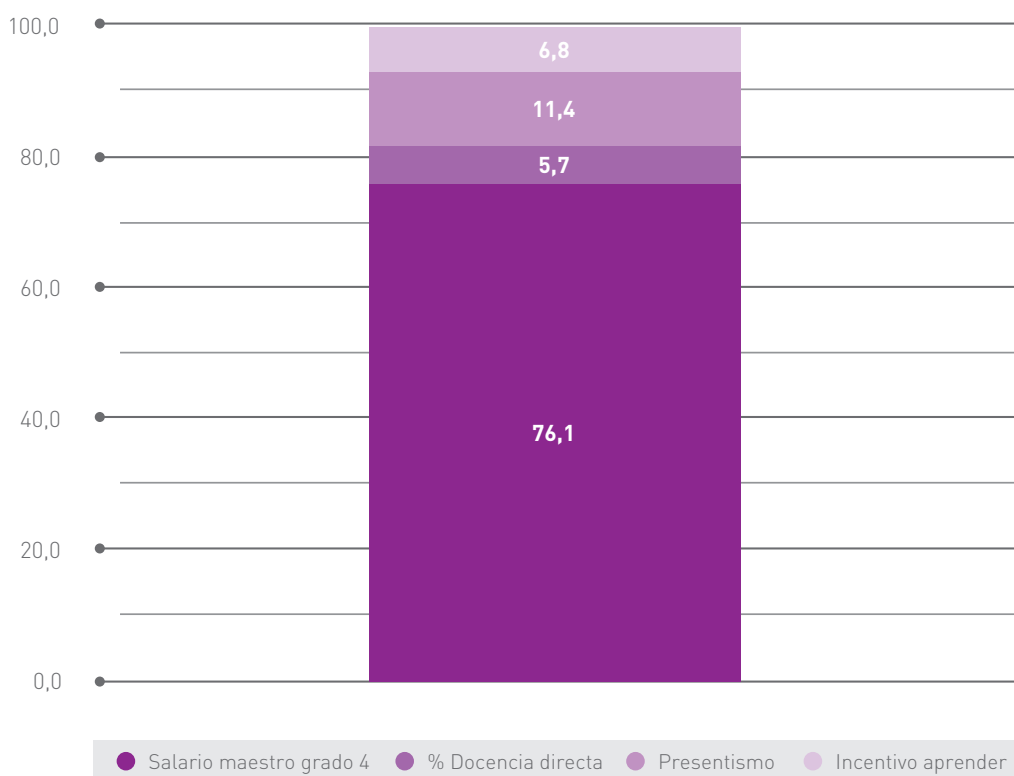
Los maestros y profesores que reciben estudiantes para la realización de prácticas también perciben una compensación que consiste en una remuneración adicional fija cuyo monto depende del número de practicantes atendidos. Esta partida se percibe solo por el período abril-diciembre. En el caso de un maestro en el grado 4 representa en 2014 (a precios de diciembre de 2013) entre un 6,2% (maestros de segundo año) y un 7,8% (maestros de tercer y cuarto año) de su remuneración nominal en caso de percibirla en su totalidad.

A los efectos de visualizar el peso de los distintos incentivos en el salario total, en el siguiente gráfico se considera el caso de un maestro grado 4 con prima por docencia directa, por presentismo con cero falta y por trabajar en una escuela aprender. Como se puede observar, el salario nominal, vinculado principalmente a la antigüedad como docente, representa un 76,1% del salario total, mientras que los incentivos representan el 23,9% restante. Un 11,4% se debe al presentismo, un 6,8% a ejercer en escuelas aprender y un 5,7% a dictar docencia directa.



²¹⁵ A partir del Monitor Educativo de Primaria.

Gráfico 11.5 Composición del salario de un docente grado 4 con primas por docencia directa, presentismo y cargo en escuela aprender (en %)



Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

Para finalizar deben considerarse dos incentivos no monetarios importantes, que son la seguridad laboral y los períodos de vacaciones. Los empleos docentes en Uruguay pueden considerarse como empleos protegidos en comparación con otros, debido a su seguridad, la regularidad de las tareas y el flujo estable de ingresos. Esta “protección” funcionaría como un incentivo para permanecer en la carrera docente (Vaillant, 2012). Por otro lado, el año laboral de los docentes está vinculado con el año lectivo. Esto significa que no deben concurrir a su lugar de trabajo durante una parte de los períodos de vacaciones de los estudiantes. Si bien no se puede afirmar que los docentes tengan los mismos períodos de vacaciones que los estudiantes —porque muchos deben tomar exámenes, participar en jornadas de cierre o preparación del año lectivo y sus clases— el tiempo anual de trabajo implica cierto beneficio con relación a otras profesiones.

El tiempo de trabajo de los docentes

Según fue analizado antes, una característica importante de la forma de remuneración docente en Uruguay es que se encuentra vinculada esencialmente a las horas de clase que se dictan. No existen prácticamente formas de remuneración por concepto de preparación de clases, planificación, participación en un proyecto colectivo u otras actividades conexas al trabajo directo con los estudiantes. Como excepción a este criterio general se encuentran las horas de coordinación remuneradas a los maestros que trabajan en escuelas aprender, dos horas semanales en el caso de maestros de escuelas de tiempo completo, las “horas de coordinación” que se pagan en la educación media en función de la cantidad de horas aula y, con otros criterios, en los programas especiales.²¹⁶

²¹⁶ Los criterios de asignación de estas horas se detallan en los cuadros 11.A.1, 11.A.2 y 11.A.3 del Anexo de cuadros.



Sin embargo, existe evidencia de que el trabajo de los docentes fuera del aula excede ampliamente las horas de coordinación existentes, tanto en primaria como en secundaria. De acuerdo a datos de la encuesta continua de hogares 2012, los docentes tienen mayor cantidad de horas de trabajo en el hogar en actividades relacionadas con su trabajo que otros ocupados. Se trata de horas de trabajo no remuneradas específicamente, destinadas a la preparación de clases y a la corrección de tareas, entre otras. En promedio, los docentes de primaria trabajan diez horas semanales en el hogar y los docentes de educación media nueve. Considerando que el promedio de horas de trabajo semanales en la docencia se ubica en alrededor de 30, las horas de trabajo en el hogar significarían cerca del 25% de la carga laboral total de los docentes de primaria y media.

Según puede apreciarse, el fenómeno de la dedicación en el hogar a tareas vinculadas con el puesto de trabajo es casi inexistente entre los ocupados no docentes. El total de horas trabajadas en la semana es similar para todos (levemente superior a 40 horas), pero los docentes estarían percibiendo una remuneración correspondiente a las tres cuartas partes de dicha dedicación. Otra forma de analizar este aspecto es considerar que el monto de hora-aula que se paga incluye el tiempo de trabajo asociado a aquella, que se realiza fuera del aula (mayormente en el hogar). En tal caso, al contabilizar el salario por hora docente (eventualmente, para compararlo con otras profesiones) debería tomarse en cuenta toda la carga horaria (aula y extra aula). Más adelante se analiza este aspecto.

**Cuadro 11.12 Horas de trabajo por semana remuneradas y no remuneradas (1)
por tipo de ocupación. 2012**

Dedicación horaria al trabajo	Total ocupados		Docentes inicial y primaria		Docentes secundaria		Otros profesionales y técnicos	
	Horas	%	Horas	%	Horas	%	Horas	%
Horas remuneradas	41,1	99,1	30,4	75,7	33,2	78,9	41,5	98,8
Horas no remuneradas	0,4	0,9	9,8	24,3	8,9	21,1	0,5	1,2
Total horas trabajadas	41,5	100,0	40,1	100,0	42,0	100,0	42,0	100,0

Fuente: ECH del INE.

(1) Los microdatos de la ECH 2012 debieron ser depurados debido a la existencia de datos faltantes y ocupaciones no remuneradas. La descripción de los criterios adoptados se presenta en el cuadro 11.A.18 del Anexo de cuadros.

Un estudio publicado por la OCDE (2014b) ayuda a comprender mejor esta situación. De acuerdo con un relevamiento realizado entre profesores de educación secundaria obligatoria de 34 países y economías, la dedicación media de los docentes es de 38 horas semanales. De esas horas, destinan alrededor de la mitad (un promedio de 19 horas semanales) a la enseñanza y la otra mitad a actividades fuera del aula. Los que menos horas destinan a la enseñanza directa son los docentes de Noruega (15 horas) y de Japón (18 horas), lo cual implica que disponen de más tiempo para tareas tales como preparar clases, evaluar trabajos de los estudiantes o reunirse con las familias. En promedio los profesores dedican 7 horas semanales a preparar sus clases, 5 a evaluar y calificar trabajos de los alumnos y unas 2 a tareas en el centro, trabajo con los padres y actividades extracurriculares. En la mayoría de los países la mayor parte de estas horas forman parte del contrato de trabajo remunerado del profesor.



Las remuneraciones de los cargos directivos

Los cargos de dirección tienen una estructura escalafonaria independiente de la de los docentes, basada en el tamaño del centro que dirigen y en el tipo de cargo (dirección o subdirección). A los cargos directivos se puede acceder a través de un concurso en el cual pueden participar docentes a partir del cuarto grado. Los directores perciben remuneraciones diferenciales asociadas a la cantidad de los alumnos en el centro. En primaria las escuelas se clasifican en tres categorías según la matrícula. En secundaria y el CETP existen cuatro categorías de centros educativos. La retribución de directores y subdirectores está asociada a dicha clasificación y aumenta un 5% por cada cambio de categoría, remunerándose mejor a quienes están al frente de centros educativos de mayor tamaño. En primaria existe, además, un diferencial de 5% asociado a la dirección de escuelas de tiempo completo.²¹⁷

El trabajo de dirección está en general peor remunerado que el trabajo docente para la misma cantidad de horas. En el caso de primaria, los directores perciben una remuneración de entre 78% y 86% de la de un maestro de tiempo completo en el máximo grado según el tamaño del centro que dirigen. En el caso de secundaria, la brecha de los salarios de dirección en comparación con un profesor de 40 horas se ubica entre 72% y 84%. La remuneración de los subdirectores, obviamente, es aún inferior.

Cabe destacar, además, que los directores no reciben incentivos asociados al trabajo en contextos desfavorables y, al igual que los docentes, tampoco perciben incentivos asociados a su desempeño (ni basados en resultados de su centro ni sobre la base de una evaluación de sus habilidades de dirección).



²¹⁷ En los cuadros 11.A.5, 11.A.6, 11.A.7 y 11.A.8 del Anexo de cuadros se presenta la evolución de los salarios de directores e inspectores a precios constantes de 2013 y su evolución.

Cuadro 11.13 Salario nominal ⁽¹⁾ de maestros, profesores y directores en educación primaria y media. Categorías seleccionadas. 2014

Nivel	Cargo	Salario	% respecto maestro tiempo completo 40 h
Primaria	Director escuela urbana Nivel A 2 turnos, 40 h	44.108	86,1
	Director escuela urbana Nivel B 2 turnos, 40 h	41.974	81,9
	Director escuela urbana Nivel C 2 turnos, 40 h	39.956	78,0
	Maestro tiempo completo, efectivo, 40 h (grado 7, 25 años)	51.229	100,0
		Salario	% respecto profesor tiempo extendido 40 h
Media	Director 1ra. categoría liceo/escuela técnica, 40 h	48.727	84,1
	Director 2da. categoría liceo/escuela técnica, 40 h	46.348	80,0
	Director 3ra. categoría liceo/escuela técnica, 40 h	44.108	76,1
	Director 4ta. categoría liceo/escuela técnica, 40 h	41.974	72,5
	Prof. 1er. ciclo tiempo extendido, titulado efectivo, 40 h (grado 7, 25 años)	57.930	100,0

Fuente: Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Los salarios se expresan a valores constantes con base de 2013.

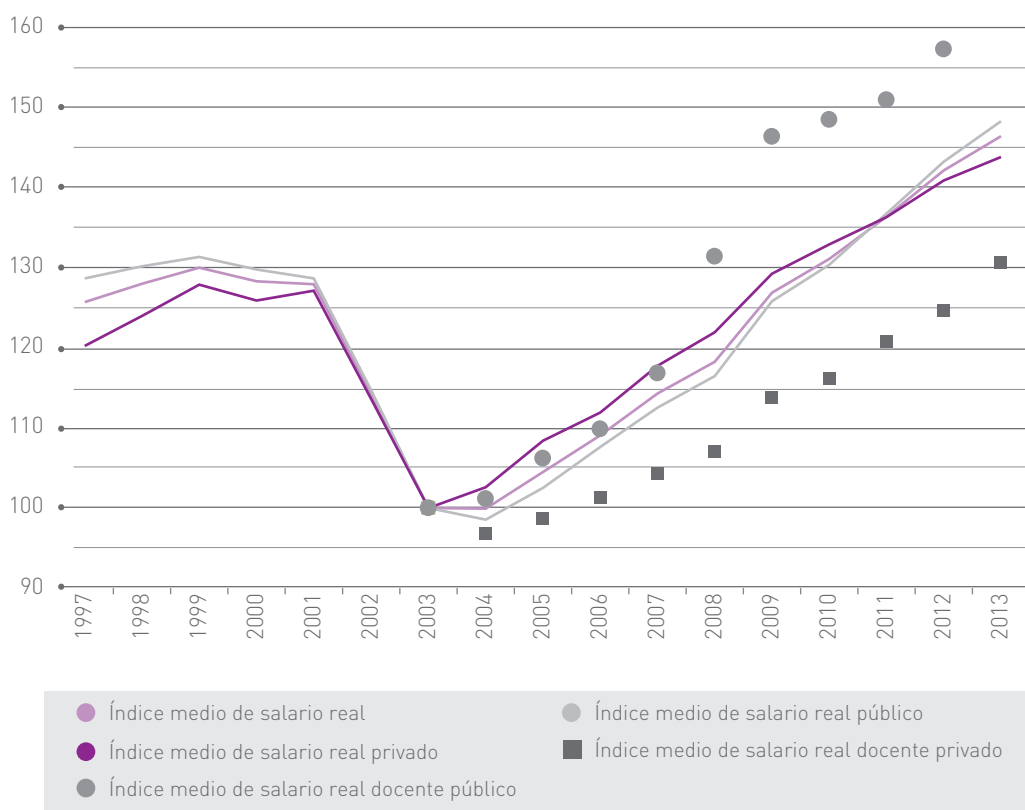
La evolución reciente de los salarios de los docentes y su relación con el resto de los salarios en Uruguay

A partir de la recuperación económica posterior a la crisis del año 2002, las remuneraciones docentes se incrementaron sistemáticamente en términos reales, acompañando el crecimiento real del salario medio, luego de una profunda caída. El crecimiento más firme de los salarios docentes comenzó en 2005, con la instalación de la negociación colectiva a través de los consejos de salarios. En ese contexto, la ANEP comenzó a trabajar en forma conjunta con la CSEU para mejorar, entre otros aspectos, los salarios de los funcionarios de todo el organismo (ANEP, 2013c).

La característica principal de la política salarial docente del sector público a partir de 2005 fue el establecimiento de incrementos reales por encima del promedio. Entre 2005 y 2013 el salario de los docentes del sector público aumentó en promedio 61% en términos reales, lo que equivale a un 5,4% de incremento acumulativo anual en el poder de compra. Dicho incremento fue superior al del salario real promedio, que creció un 47% acumulado en el mismo período (equivalente a un 4,3% promedio anual). Los salarios docentes del sector privado crecieron a un ritmo inferior al promedio de la economía, y muy inferior al de los docentes del sector público (3,4% anual).



Gráfico 11.6 Evolución del índice medio de salarios real (1) general y de la educación. 1997-2013



Fuente: Rendición de cuentas 2013, MEF.
(1) Índice medio de salario real: 2003 = 100.

Si bien el salario docente público ha mejorado en los últimos años significativamente más que el promedio de los salarios de los trabajadores uruguayos, cabe preguntarse cómo se posiciona el nivel salarial docente en la situación actual y si el incremento real observado en los últimos años ha significado un cambio en la posición relativa de los salarios docentes respecto al salario de trabajadores con características similares que se desempeñan en otras profesiones u ocupaciones. Una primera respuesta a esta pregunta surge de la comparación del salario docente con los de otras ocupaciones similares en cuanto a las características que hacen a la formación de los salarios, lo cual puede realizarse a partir de los datos de la encuesta continua de hogares del INE. La comparación se realiza en dos momentos del tiempo (2006 y 2012). Se comparan los ingresos por hora, para eliminar las diferencias de ingresos provenientes de distintas cargas horarias de trabajo entre las ocupaciones.

Para comparar salarios es necesario tener en cuenta ciertos elementos que inciden en su formación. Los docentes tienen en promedio un mayor nivel educativo que el conjunto de los trabajadores, se ocupan mayoritariamente en el sector público y su grado de formalización es casi total. El grupo de ocupados que se acerca más al perfil de los docentes en cuanto a estas y otras características relevantes es el de los trabajadores profesionales y técnicos.²¹⁸

Asimismo, incluso al realizar la comparación con este grupo, parte de las diferencias salariales podrían obedecer a diferencias en las características sociodemográficas, educativas y otras relacionadas con el tipo de inserción laboral. Por lo tanto, un paso adicional para afinar la

²¹⁸ El grupo de comparación está integrado por las categorías "Profesionales científicos e intelectuales" (grupo 2 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 2008) y "Técnicos y profesionales de nivel medio" (grupo 3 de la Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones 2008).



comparación entre docentes y otros profesionales o técnicos es realizarla entre aquellos individuos que comparten algunas características comunes, lo que se denomina “soporte común”. Se consideran dentro de estas características observables el sexo, la edad, el nivel educativo, si es trabajador de medio tiempo, la formalidad del puesto de trabajo, si trabaja en el sector público, si reside en Montevideo y si es asalariado. Para ello se empleó la metodología de “matching exacto” (Ñopo, 2004), que permite estimar la denominada “brecha ajustada”, que constituye un mejor indicador de las diferencias salariales, en tanto no puede ser explicada por características observables que determinan la formación de salarios.

Se realizaron por tanto dos comparaciones de los ingresos de los docentes²¹⁹ y de los ocupados en la categoría “profesionales y técnicos”: la “brecha original” (o bruta), sin ajustar por diferencias en las características relevantes, y la “brecha ajustada”, tomando en consideración dichas características. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro. Según se puede observar, la comparación “bruta” de ingresos laborales horarios de docentes respecto a otros profesionales y técnicos arroja una diferencia promedio a favor del grupo de comparación, diferencia que se redujo entre 2006 y 2012. En 2006, en promedio, los profesionales y técnicos percibían un ingreso 24,2% superior al de los docentes, mientras que en 2012 esta brecha se redujo a 11,3%.

Cuadro 11.14 Brecha de ingresos por hora. Original y ajustada (en %). 2006 y 2012

Brecha	Año	
	2006	2012
Original	24,2	11,3
Ajustada	28,8	21,8

Fuente: ECH del INE.

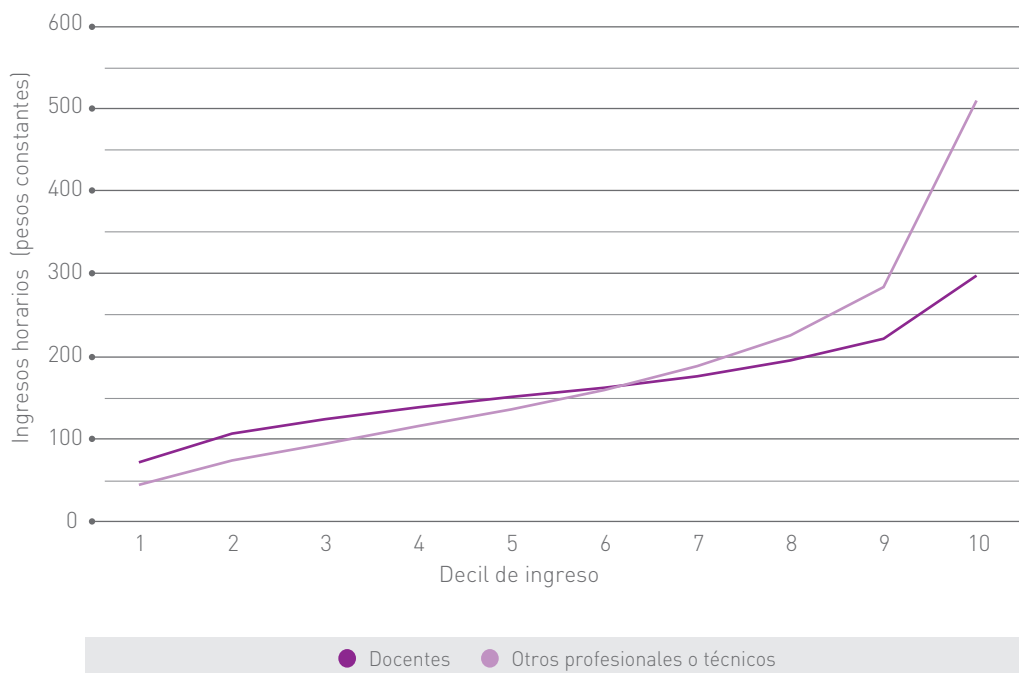
Las estimaciones mediante la brecha ajustada indican que las diferencias serían algo mayores. En promedio, los profesionales y técnicos no docentes tienen un ingreso horario 28,8% y 21,8% superior al de los docentes, en 2006 y 2012, respectivamente. En ambos años, la brecha ajustada es superior a la brecha original. En otras palabras, al comparar individuos con las mismas características observables, la diferencia entre el ingreso laboral por hora de otros profesionales y técnicos respecto de los docentes se acentúa a favor de los primeros. Dicha diferencia disminuyó en el período considerado.

La comparación anterior refiere solamente a los ingresos medios, pero es importante comparar también las diferencias a lo largo de la distribución de ingresos para cada grupo, con el fin de obtener un panorama más completo de la diversidad de situaciones salariales. Con este propósito se ordenaron los ocupados docentes según el nivel de ingreso laboral (de menor a mayor) y se dividieron en 10 grupos, de forma tal que cada grupo concentra el 10% de las observaciones (deciles). El mismo procedimiento se realizó con los profesionales o técnicos no docentes. Luego se comparó el ingreso laboral promedio en cada decil.

²¹⁹ En el grupo de trabajadores docentes se incluye a los docentes de educación preescolar, primaria y media. Se excluye de este análisis a quienes realizan tareas docentes no asalariadas en su ocupación principal (por ejemplo, profesores particulares), los docentes universitarios y de formación profesional, así como otros profesionales de la enseñanza (como profesores de arte o instructores en tecnologías de la información). Tampoco se incluye en estas comparaciones a los directores de centros educativos, ni a los inspectores, ni a quienes en general desempeñan cargos de dirección en las diferentes áreas de actividad del grupo de comparación.

Según se puede observar en el siguiente gráfico, en el año 2012 existe una menor desigualdad en la distribución de los ingresos dentro del grupo docente (la curva es menos empinada), lo que puede explicarse por la forma de fijación de salarios en el sector público, donde se encuentra alrededor del 80% de los docentes. Efectivamente, como se expuso antes, la carrera docente se define en función de un sistema escalafonario fuertemente basado en la antigüedad y es relativamente aplanada. En los tramos de menores ingresos, hasta la mitad de la distribución, los docentes tienen un ingreso levemente mayor al de otros profesionales y técnicos, mientras que en la mitad superior de la distribución el ingreso de otros profesionales y técnicos supera ampliamente el de los docentes.

Gráfico 11.7 Ingreso laboral horario⁽¹⁾ en la ocupación principal de docentes y otros profesionales o técnicos, por deciles de ingreso. 2012



Fuente: ECH del INE.
(1) Pesos constantes diciembre 2012.

En el siguiente gráfico se presenta la diferencia entre el ingreso laboral²²⁰ de los docentes y de otros profesionales o técnicos. La diferencia o brecha²²¹ se reporta como proporción del ingreso docente. Esto quiere decir que un valor negativo indica que los ingresos de los otros profesionales y técnicos son inferiores a los de los docentes, un valor cero significa que no hay diferencias y un valor positivo indica un mejor salario de los otros profesionales. Existe un patrón similar en ambos años considerados: en los deciles inferiores la situación es favorable para los docentes, en tanto que en los deciles superiores la situación es favorable para los otros profesionales y técnicos. En definitiva, en los primeros años de la carrera, que corresponderían a los deciles más bajos, las remuneraciones docentes son relativamente competitivas con las de otras actividades. Estas remuneraciones dejan de ser competitivas a medida que transcurren los años de trabajo.

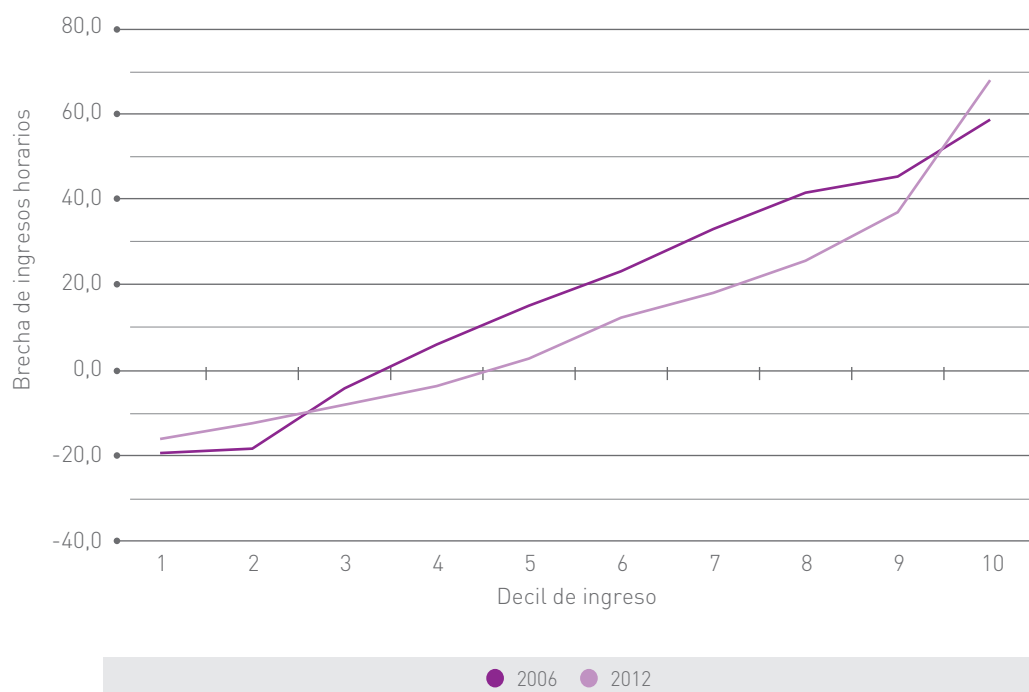
Puede observarse que entre 2006 y 2012 tienden a reducirse las diferencias salariales entre docentes y otros profesionales y técnicos. Por un lado, la brecha de ingresos a favor de los docentes en los primeros deciles de la distribución se reduce levemente entre 2006 y 2012. Por otro lado, a partir del quinto decil se reduce más significativamente la brecha de ingresos de los otros profesionales y técnicos respecto a los docentes.

²²⁰ No se tienen en cuenta ingresos que no sean remuneraciones, tales como ingresos provenientes del capital, el ingreso por valor locativo, las transferencias de ingreso desde el Estado, desde otros hogares o desde el exterior.

²²¹ Se utiliza en el gráfico la brecha ajustada, es decir, controlando por las diferencias en las características de los individuos (docentes y no docentes), para lo cual se utiliza el "soporte común".



Gráfico 11.8 Brecha ajustada de ingresos en la ocupación principal entre docentes y otros profesionales o técnicos, por deciles de ingreso (en %). 2006 y 2012



Fuente: ECH del INE.

Excepto en los primeros deciles, en el resto de la distribución el ingreso de los profesionales y técnicos supera al de los docentes. La diferencia máxima en ambos años se produce en el decil más alto, donde los profesionales o técnicos no docentes ganan un 59% por encima de los docentes en 2006 y un 68% en 2012.

Buena parte de la brecha de ingresos entre docentes y no docentes se explica por la diferente remuneración al nivel educativo y al trabajo a tiempo parcial. Los docentes tienen un mayor nivel educativo promedio que el promedio del grupo “otros profesionales y técnicos”. En particular, el porcentaje de trabajadores con nivel terciario completo es mayor entre docentes, especialmente de primaria, que entre el grupo de otros trabajadores profesionales o técnicos. Esto significa que los años de educación no son remunerados de igual forma. Sin embargo, no debe perderse de vista que, aunque se están comparando individuos con niveles educativos similares, puede existir cierta heterogeneidad al interior de los grupos. En particular, el nivel de “educación terciaria completa” incluye niveles de formación no universitaria, universitaria y de distintos años de duración entre los distintos profesionales.

El trabajo a tiempo parcial también es una característica distintiva de los docentes, que explica gran parte de la brecha salarial, principalmente en primaria. Según los datos de la encuesta continua de hogares el 57% de los docentes trabaja 30 horas semanales o menos, mientras que ese porcentaje es cercano al 32% en 2012. El ingreso por hora de los trabajadores a tiempo parcial es, en todos los casos, superior al de otros trabajadores; sin embargo, los profesionales o técnicos no docentes que trabajan a tiempo parcial ganan relativamente más que los docentes a tiempo parcial. El resto de las características consideradas (género, edad, si es un trabajador formal, si trabaja en Montevideo y si es asalariado) explican en menor magnitud la diferencia de ingresos entre docentes y no docentes.

Existen dos consideraciones adicionales que pueden ser tenidas en cuenta con la finalidad de ajustar aún más la comparación. Por un lado, es posible tomar en cuenta, a partir de la encuesta continua

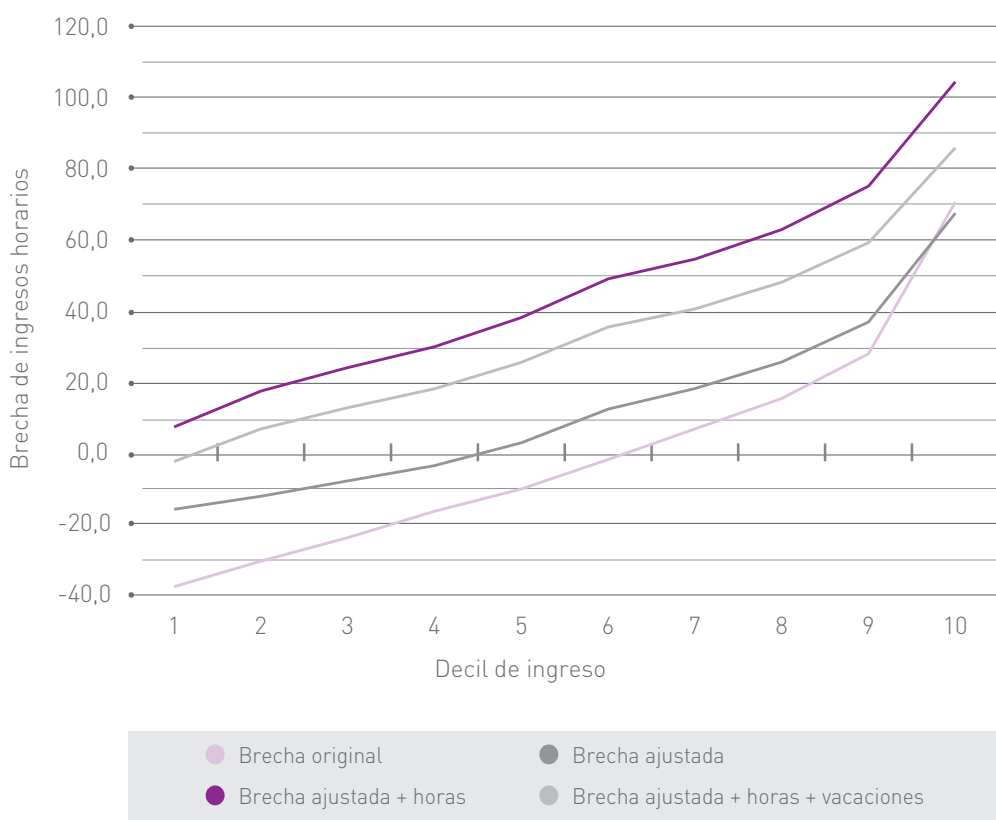


de hogares 2012, la cantidad de horas trabajadas en el hogar que no están siendo remuneradas como forma de considerar el hecho de que los docentes tienen una mayor cantidad de horas trabajadas fuera del horario de clase que no son remuneradas.

La segunda es que los docentes tienen un total de semanas laborables en el año inferior al de otros profesionales y técnicos. Si bien no se puede afirmar que todos los docentes tengan tres meses de licencia, dado que toman exámenes, preparan clases y participan en actividades en los centros de enseñanza en los períodos en que los alumnos tienen vacaciones, se puede considerar que a lo largo de todo el año los docentes tienen algunas semanas libres más que el resto de los trabajadores. Esta consideración también afecta la comparación de remuneraciones.²²²

Si se considera únicamente el primer ajuste, es decir, el relativo a las horas de trabajo fuera del aula y no remuneradas, la brecha entre el ingreso de docentes y no docentes aumenta a lo largo de toda la distribución y, en promedio, los profesionales o técnicos no docentes ganan 57% más que los docentes. Si se agrega el ajuste por la segunda consideración, es decir, por la cantidad de semanas libres en el año, la brecha ajustada promedio disminuye a 43%.²²³

Gráfico 11.9 Brecha original, ajustada y corregida por horas y vacaciones, de otros profesionales o técnicos respecto a docentes (en %). 2012



Fuente: ECH del INE.

²²² Para los docentes se asume un período de vacaciones pagadas de dos meses, por lo que los ingresos horarios se multiplican por 12/10; para los trabajadores profesionales o técnicos dependientes se asume un período de vacaciones pagadas de un mes anual, por lo que los ingresos se multiplican por la relación 12/11, y no se asume vacaciones pagadas para los trabajadores independientes (es decir, los ingresos horarios ajustados en este caso son los mismos que los no ajustados). De esta forma los ingresos horarios prorrateados son una transformación lineal de los ingresos horarios no ajustados y una medida de los ingresos relativos cuando se tienen en cuenta los períodos de trabajo.

²²³ Ver cuadro 11.A.19 del Anexo de cuadros.



Para ilustrar mejor la situación se incluye a continuación el análisis de las brechas ajustadas de ingresos por hora entre los docentes y algunas categorías específicas de profesionales y técnicos. Este análisis implica reiterar el ejercicio de ajuste que se hizo anteriormente, pero seleccionando tres grandes áreas de trabajo y dos niveles distintos de especialización.²²⁴ Las áreas seleccionadas fueron: las ciencias, ingeniería y tecnologías de la información y las comunicaciones; la salud; y la organización de la administración pública y de empresas, el derecho, las ciencias sociales y la cultura. Para cada una de estas áreas se distinguió entre el nivel profesional y el nivel de técnicos medios.²²⁵ La estimación se realizó, como en los casos anteriores, para 2006 y 2012. Los resultados se presentan en el siguiente cuadro. En el caso de los profesionales, las diferencias que muestra la brecha ajustada son significativas en todos los casos y desfavorables para los docentes. La mayor diferencia salarial es con los profesionales de ciencias, ingeniería y tecnologías de la información (48,7%). Las brechas disminuyeron entre 2006 y 2012, salvo con respecto al caso de los profesionales de la salud, en el que la brecha se incrementó levemente.

En la segunda mitad del cuadro se presenta la brecha con los técnicos de nivel medio de las mismas áreas. En este caso la diferencia salarial no es significativa para el caso de ciencias y tecnologías de la comunicación. Sí es estadísticamente significativa y favorable a los docentes en el caso de los técnicos de nivel medio de la salud y se mantiene significativa y desfavorable para los docentes en la tercera área. Estas diferencias se mantuvieron estables entre 2006 y 2012.

Cuadro 11.15 Brecha de ingresos ajustada para categorías seleccionadas de profesionales y técnicos (en %). 2006 y 2012

Categoría	Profesionales de ciencias, ingeniería y tecnología de la información y las comunicaciones (1)		Profesionales de la salud (2)		Especialistas en organización de la administración pública y de empresas y profesionales del derecho, las ciencias sociales y la cultura (3)		
	Año	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Brecha		62,9*	48,7*	24,8*	26,5*	47,8*	34,4*
Categoría	Profesionales de nivel medio de ciencias e ingeniería y técnicos de la información y las comunicaciones (4)		Profesionales de nivel medio de la salud (5)		Profesionales de nivel medio en operaciones financieras y administrativas y profesionales de nivel medio de servicios jurídicos, sociales, culturales y afines (6)		
	Año	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Brecha ajustada		-7,2	2	-17,3*	-14,1*	19,8*	19,6*

Fuente: ECH del INE.

* Brecha significativa al 95% de confianza.

(1) En esta categoría de profesionales se incluyen agrónomos, arquitectos, programadores informáticos, entre otros.

(2) En esta categoría de profesionales se incluyen médicos, veterinarios, odontólogos, personal de enfermería, entre otros.

(3) En esta categoría de profesionales se incluyen contadores, abogados, psicólogos, artistas plásticos, entre otros.

(4) En esta categoría de técnicos se incluyen electrotécnicos, técnicos en química industrial, pilotos de aviación, técnicos en programación informática, entre otros.

(5) En esta categoría de técnicos se incluyen técnicos en ciencias biológicas, practicantes y asistentes médicos, fisioterapeutas, entre otros.

(6) En esta categoría de técnicos se incluyen agentes inmobiliarios, secretarios jurídicos, inspectores de policía y detectives, técnicos en galerías de arte, museos y bibliotecas, fotógrafos, entre otros.

²²⁴ Un detalle de la descomposición de la brecha se presenta en el cuadro 11.A.20 del Anexo de cuadros.

²²⁵ La diferencia fundamental entre ambos grupos es que los primeros tienen título universitario y los segundos títulos técnicos intermedios.



Un último dato relevante que podría ser consecuencia de la situación salarial es que el 21,6% del total de personas ocupadas²²⁶ que posee un título docente tiene su actividad laboral principal fuera de la educación.²²⁷ La cifra es importante si se tiene en cuenta la insuficiencia de docentes titulados analizada en apartados anteriores.

Cuadro 11.16 Docentes titulados en actividad, según ocupación principal (en %). 2012

Ocupación principal	Año
	2012
Docencia	72,2
Dirección	6,2
Actividades no docentes	21,6
Total	100

Fuente: ECH del INE.

Finalmente, se realizó una comparación de los ingresos entre los docentes titulados que tienen su actividad laboral principal dentro y fuera de la educación. Puede observarse que no se encuentran diferencias significativas, incluso luego de controlar por iguales características a través de la metodología de matching.²²⁸ Esto indica que la “salida” del sistema educativo de docentes formados se realiza hacia ocupaciones que en promedio no pagan más o, en otras palabras, la formación docente no “paga” más en otras actividades respecto a lo que paga el sistema educativo.²²⁹

En definitiva, los individuos formados en la docencia que dejan el trabajo en el sistema educativo en promedio no se insertan en profesiones u ocupaciones de niveles salariales superiores. En este sentido, las notorias diferencias salariales de otras profesiones respecto a la docente a medida que se avanza en la carrera laboral no parece operar en la práctica como incentivo a la salida de la profesión para los docentes ya formados, si bien puede operar como un desincentivo a la entrada a la formación docente.

Cuadro 11.17 Brecha de ingresos original y ajustada entre docentes titulados que ejercen como docentes y docentes titulados que realizan otras actividades no docentes (en %). 2012

Brechas	
Original	Ajustada
-2,42	0,70

Fuente: ECH del INE.

²²⁶ No se incluyen desocupados ni inactivos (jubilados, pensionistas, estudiantes).

²²⁷ El mayor porcentaje de estas actividades no docentes a las que se dedican algunos titulados corresponde a trabajos de oficina.

²²⁸ En el cálculo del matching los cargos de dirección no entran en ninguno de los dos grupos considerados, ni en “actividades docentes” ni en “actividades no docentes”.

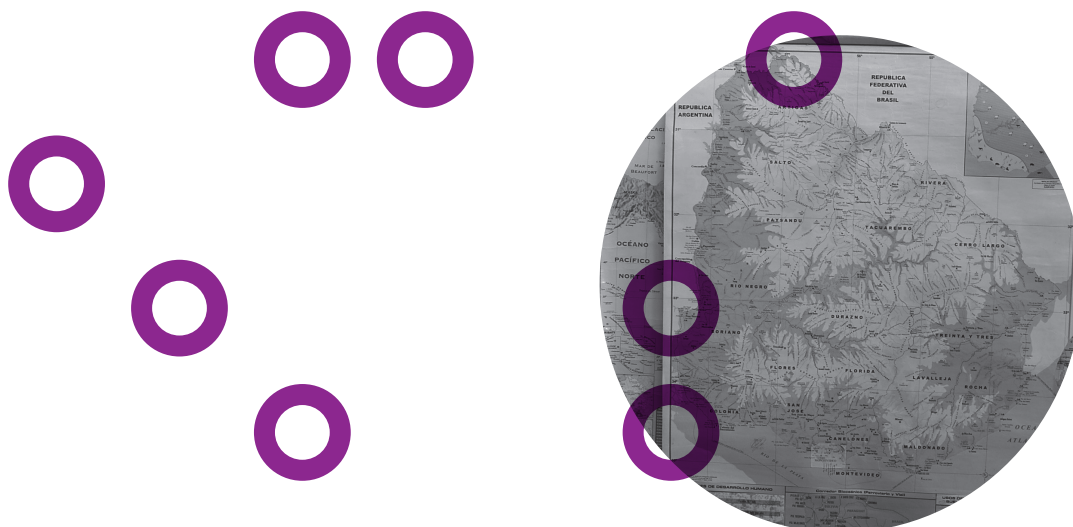
²²⁹ Este resultado no es sorprendente debido a la especificidad de la carrera.



El salario de los docentes en Uruguay en comparación con los de otros países

La comparación de los salarios docentes entre países presenta la dificultad de que, al igual que los salarios generales, dependen de la capacidad económica de los países en cuestión. En otras palabras, el nivel medio de salarios (medido en términos de su poder de compra) de un país con mayor capacidad económica es mayor al nivel salarial medio de un país con menor capacidad económica, lo que se aplica al caso de los docentes y al de todas las ocupaciones. Una alternativa para minimizar el problema consiste en tratar a los salarios docentes en términos relativos al PIB per cápita del país correspondiente, este último como medida de los recursos disponibles por habitante en una economía.

La OCDE y la UNESCO reportan los valores de los salarios docentes para diversos países. Permiten realizar comparaciones entre el salario anual al comienzo de la carrera docente, después de 15 años de experiencia y en la parte superior de la escala, según el nivel de formación impartido. Estos datos se presentan para docentes a tiempo completo, definidos como aquellos que están empleados por al menos 90% de las horas normales o estatutarias de trabajo (estas horas pueden incluir las horas de enseñanza en contacto con los alumnos y las horas dedicadas a otras tareas diferentes a la docencia directa) para un empleado a tiempo completo en un año escolar completo, según las normas vigentes de cada país (OCDE, 2004). Como se observa en el siguiente cuadro, en la mayoría de los países la cantidad de horas estatutarias de trabajo se ubica cerca de las 40 horas semanales en todos los ciclos, mientras que en Uruguay esta cifra representa cerca de la mitad.



Cuadro 11.18 Horas de trabajo docente estatutarias. Países seleccionados. 2011

Educación primaria				
	Número de semanas de clase en el año	Número de días de clase en el año	Horas de trabajo estatutarias anuales	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (1)	40	220	1680	42
Japón (3)	40	200	1883	47
España (2)	37	176	1425	39
Promedio OCDE	38	185	1671	44
Chile (1)	38	182	1998	53
Uruguay	37 (4)	165 (5)	740 (6)	20
Brasil	40 (4)	200 (4)	800 (4)	20
Primer ciclo de educación secundaria				
	Número de semanas de clase en el año	Número de días de clase en el año	Horas de trabajo estatutarias anuales	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (1)	40	220	1680	42
Japón (3)	40	200	1883	47
España (2)	37	176	1425	39
Promedio OCDE	38	185	1667	44
Chile (1)	38	182	1998	53
Uruguay	36 (4)	165 (5)	720 (6)	20
Brasil	40 (4)	200 (4)	800 (4)	20
Segundo ciclo de educación secundaria				
	Número de semanas de clase en el año	Número de días de clase en el año	Horas de trabajo estatutarias anuales	Horas de trabajo estatutarias semanales
Corea (1)	40	220	1680	42
Japón (3)	39	196	1883	48
España (2)	36	171	1425	40
Promedio OCDE	37	183	1669	45
Chile (1)	38	182	1998	53
Uruguay	36 (4)	160 (5)	720 (6)	20
Brasil	40 (4)	200 (4)	800 (4)	20

Fuente: OCDE (2013b).

(1) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza máximo".

(2) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza típico".

(3) Datos reportados para el "tiempo de enseñanza real".

(4) Dato 2010.

(5) Dato 2005.

(6) Horas estatutarias para Uruguay: calculadas para cargos de 20 horas semanales multiplicado por el número de semanas en el año.



Una primera consideración que se debe hacer al comparar salarios de distintos trabajadores es sobre la cantidad de horas a las que corresponde la remuneración. Del cuadro anterior surge que existen diferencias importantes entre las horas estatutarias remuneradas de los docentes uruguayos respecto a varios de los países objeto de la comparación. Las horas estatutarias en algunos países pueden incluir las horas de enseñanza en contacto con los alumnos y las horas dedicadas a otras tareas que implica la docencia. En otros países, sin embargo, las horas estatutarias pueden referir únicamente a las horas de enseñanza, por lo que las demás actividades relacionadas con la docencia corresponden a horas de trabajo no remuneradas.

En el caso de Uruguay, los salarios que reportan los organismos internacionales corresponden a 20 horas de trabajo a la semana, incluyendo actividades docentes y no docentes. En este sentido, la comparación del salario de 20 horas semanales de Uruguay respecto a los salarios por la cantidad estatutaria de horas de otros países no solamente reflejará diferencias en los salarios relativos, sino también en la cantidad de horas trabajadas (y remuneradas) a los docentes. Debido a ello, para la comparación internacional de los salarios docentes nos basamos, además de en el salario por 20 horas, en salarios de docentes con similar carga de trabajo que el promedio internacional. Específicamente tomamos como referencia los salarios de los maestros de tiempo completo (que son remunerados por 40 horas que no corresponden enteramente a horas en el aula, sino que incluyen otro tipo de tareas en los centros educativos y se acercan más a la realidad de trabajo presente en varios de los otros países) y los salarios de profesores de primer ciclo de secundaria de tiempo extendido con 40 horas semanales (considerando que estas horas incluyen 35 horas de enseñanza directa y 5 horas de coordinación).²³⁰

Además de la consideración de la cantidad de horas de trabajo, para realizar la comparación internacional se debe tomar en cuenta la capacidad de los salarios de comprar un conjunto común de bienes y servicios. Para ello, los salarios nominales se transforman en salarios reales, en una moneda comparable utilizando las paridades de poder adquisitivo (PPA).²³¹

Finalmente, como ya fue mencionado, se compara el ratio de salarios sobre el PIB per cápita. Cuanto más alto el ratio de salarios docentes relativos al PIB per cápita, mayor es la valorización relativa de la profesión docente en el país en cuestión.

El gráfico siguiente muestra el ratio de salarios de docentes de primaria sobre el PIB per cápita en algunos países seleccionados.²³² En promedio, en los países de la OCDE el salario docente es equivalente al PIB per cápita (el ratio es igual a 1). En la región latinoamericana se observan situaciones dispares: en 2011 Chile y México presentan ratios superiores al promedio de la OCDE (1,3 y 1,5 en primaria), mientras que Argentina se sitúa en un nivel inferior (0,98).

²³⁰ En los cuadros 11.A.13, 11.A.14, 11.A.15 y 11.A.16 del Anexo de cuadros se presentan las estimaciones de salarios para Uruguay en caso de considerar cargos de 20 horas, de maestros a tiempo completo (40 horas) y profesores de primer ciclo de secundaria tiempo extendido (40 horas semanales).

²³¹ Los tipos de cambio de PPA son aquellos que igualan el poder adquisitivo de las diferentes monedas. Esto significa que una cantidad determinada de dinero en diferentes monedas convertida con las tasas de PPA va a comprar la misma canasta de bienes y servicios en todos los países. En otras palabras, las PPA son las tasas de conversión de moneda que eliminan las diferencias en los niveles de precios entre países. Por lo tanto, cuando el salario para diferentes países se convierte en una moneda común por medio de PPA expresa el mismo conjunto de precios internacionales a fin de que las comparaciones entre países reflejen únicamente diferencias en el volumen de bienes y servicios adquiridos.

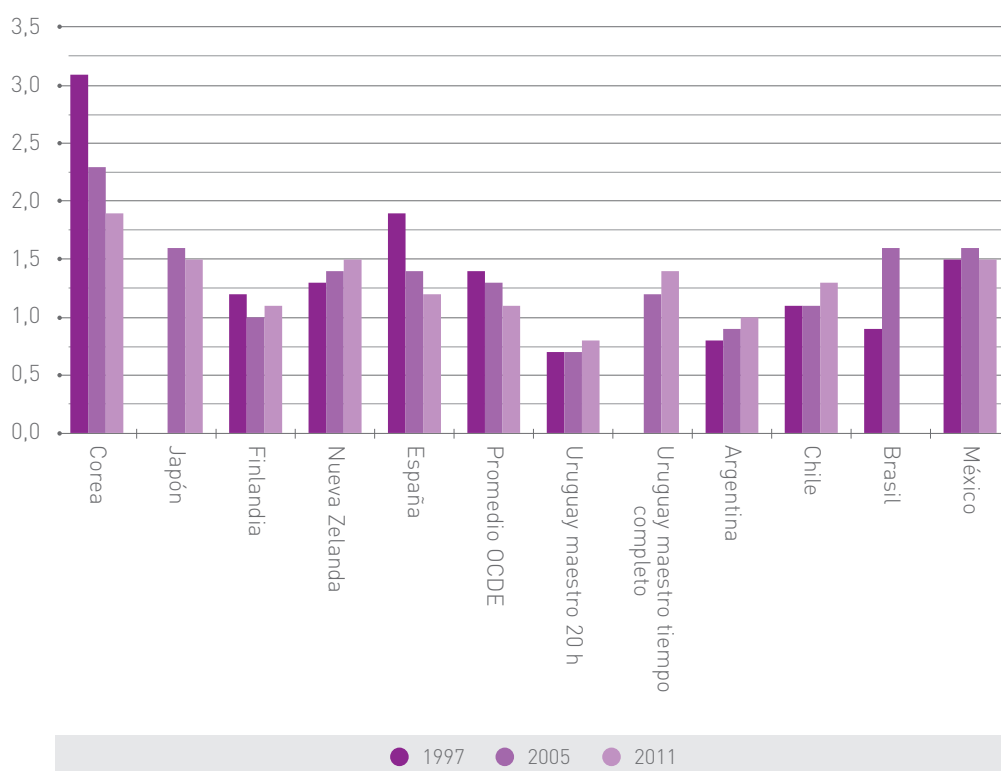
²³² En los informes de la OCDE Education at a Glance 2012 y 2013 se reportan los datos de salarios deflactados usando el factor de conversión de la paridad del poder adquisitivo (PPA) del consumo privado, mientras que en los informes anteriores se deflactaban por el factor de conversión PIB. Para volver las series comparables temporalmente se optó aquí por deflactar los salarios en moneda nacional de todos los años y todos los países por el factor de conversión PPA del PIB. Debido a este cambio en el cálculo, los datos para los años 2010 y 2011 no coinciden con los publicados en los informes de la OCDE.



En el caso de Uruguay, el ratio correspondiente al salario docente de 20 horas sobre el PIB per cápita se sitúa en un nivel inferior al conjunto de los países objeto de la comparación (0,8). No obstante, si se analiza el ratio de salario sobre PIB per cápita de un docente de 40 horas,²³³ el valor asciende a 1,4 y 1,5 para los docentes de primaria y primer ciclo de educación media, respectivamente, valores similares a los de México y Chile.

Por otra parte, se observa que el ratio del salario sobre el PIB per cápita de Uruguay creció en el período de análisis. Para el docente de 20 horas, el ratio pasó de 0,66 a 0,76 en primaria y el primer ciclo de secundaria, y de 0,71 a 0,77 en el segundo ciclo de secundaria. Considerando a los otros cargos de referencia, entre 2005 y 2011 el ratio creció de 1,2 a 1,4 para maestros de tiempo completo, y de 1,3 a 1,5 para docentes de 40 horas del primer ciclo de educación media.

Gráfico 11.10 Salarios de docentes con 15 años de antigüedad (1) en educación primaria. Países seleccionados (2). 1997, 2005 y 2011



Fuente: Education at a Glance de la OCDE 1998 a 2013, Banco Mundial y Área de Estadística y Análisis de la Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto de la ANEP.

(1) Ratio en relación al PIB per cápita, en dólares americanos comparables.

(2) Los datos de México corresponden a 1998, 2005 y 2011. Los datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Los datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011. En los cuadros 11.A.9, 11.A.10, 11.A.11 y 11.A.12 del Anexo de cuadros se presentan los salarios docentes para los distintos ciclos y en distintos momentos de la carrera docente y el ratio salario sobre PIB.

En definitiva, al considerar a los docentes que trabajan a tiempo completo, el salario relativo (el salario relativo a la capacidad económica del país) se encuentra en un nivel similar al de algunos países de la región y al promedio de países de la OCDE. Sin embargo, debe notarse que gran parte de los docentes trabajan en un régimen de tiempo parcial, lo que les reporta un salario relativo inferior al de sus pares en otros países. Ello tiene su correlato en que la mayoría de los docentes uruguayos no percibe remuneración explícita por el trabajo fuera del aula, ni tampoco debe cumplir con este tipo de tareas en los centros educativos, como es común entre docentes de otros países.

²³³ Se considera un salario de maestro de tiempo completo en primaria y de un docente de 40 horas en media.

En síntesis, la remuneración de los docentes está fuertemente determinada por la antigüedad y basada casi exclusivamente en el pago de horas aula. Los incentivos representan una fracción menor del ingreso y no están ligados al desempeño o a la formación continua. El desempeño en la dirección de un centro está peor remunerado que la actividad docente en el aula, lo que desestimula el propio trabajo de gestión pedagógica y organizacional de los centros educativos. Finalmente, de la comparación del salario docente en el contexto nacional e internacional se extraen dos conclusiones principales. La primera es que a pesar de la sensible mejora salarial de los últimos años, los docentes continúan estando, en promedio, peor remunerados respecto a otros ocupados de similares características y carga horaria laboral; no obstante, esta brecha ocurre a partir de la mitad de la carrera y no al inicio. La segunda es que las diferencias salariales en relación a la capacidad económica respecto a otros países de la región y países más avanzados se relacionan fundamentalmente con el trabajo a tiempo parcial y concentrado en horas-aula de gran parte de los docentes de Uruguay.

En definitiva, todo parece indicar que el camino de futuras mejoras salariales docentes debería estar asociado al menos a dos aspectos. Por un lado, al cambio en las condiciones de trabajo, estimulando la permanencia a tiempo completo de los docentes en los centros educativos, con una remuneración que incluya el trabajo en las aulas y también el de planificación, coordinación, trabajo institucional, entre otras actividades. Por otro, a la modificación de la estructura de la carrera y los incentivos salariales, incorporando consideraciones para el ascenso salarial menos basadas en la antigüedad.

Consideraciones finales

Enseñar es una tarea compleja. Requiere del dominio de los conocimientos que deben ser transmitidos, por un lado, y de conocimientos sobre la forma de transmitirlos y sobre el modo en que los estudiantes podrían comprenderlos, por otro. Implica también reflexión y conocimientos acerca de las habilidades que los estudiantes podrían desarrollar con relación a esos conocimientos, así como en torno a las situaciones y problemas relevantes en que los conocimientos y habilidades pueden ser utilizados. Cada día es necesario idear nuevas actividades y formas de presentar los contenidos, crear actividades de evaluación, corregir trabajos, hacer devoluciones a cada estudiante, asignar calificaciones.

Además de todo lo anterior, enseñar requiere capacidades emocionales para relacionarse con niños y adolescentes en forma individual y, más complejo aún, en grupos. A esto debe agregarse, en el marco de los procesos de democratización de la educación y de las políticas de inclusión educativa, conocimientos y capacidades para desarrollar vínculos y roles educativos que van más allá de la enseñanza.

Seguramente muchos lectores pensarán que buena parte de los docentes no hacen todo lo que se acaba de describir. El problema es que no están dadas las condiciones necesarias para poder hacerlo. Comenzando por los tiempos que esto requiere, siguiendo por la formación permanente y por los espacios de trabajo en equipo con otros docentes, y terminando por los mecanismos institucionales apropiados de orientación, evaluación y encuadre para las tareas. Dicho en otras palabras, la sociedad y el sistema educativo no están dotando a los docentes de las herramientas y condiciones que necesitan para estar a la altura de lo que se espera de ellos.

La complejidad de la labor docente no suele ser percibida en toda su amplitud por la sociedad. Tal como señalan Stigler y Hiebert (1999) en un lúcido análisis sobre la enseñanza, en el imaginario social ser docente no es algo tan difícil: cualquier persona a la que le gusten los niños, tenga un poco de paciencia y ganas, debería poder hacerlo. La situación de malestar docente, reseñada al comienzo de este capítulo, está fuertemente vinculada con estos hechos: la complejidad y



exigencia de la tarea, la ausencia de condiciones para desarrollarla adecuadamente y la falta de reconocimiento social de esta complejidad.

Mejorar los aprendizajes y la formación de los estudiantes requiere modificar las prácticas de enseñanza. Los autores antes mencionados, a partir de un estudio sobre clases dictadas en distintos países y registradas en video, muestran con mucha claridad que la enseñanza es una actividad cultural, es decir, que el modo en que se realiza va mucho más allá de las decisiones individuales de los docentes y de las teorías educativas. Es una práctica instalada en cada sistema educativo, que obedece en buena medida a las tradiciones de dicho sistema y cuyos rasgos principales se transmiten en forma “invisible” en la vida cotidiana a través de las interacciones y se cristaliza en rutinas que pasan a constituir un sentido común (Stigler y Hiebert, 1999).

En nuestro país, por ejemplo, es bastante fácil observar la existencia de “culturas” sobre la enseñanza claramente distintas entre maestros y profesores. Una parte importante de los problemas existentes para que los adolescentes transiten por la educación secundaria está relacionada con la persistencia de una cultura de la enseñanza orientada hacia el conocimiento universitario.

Modificar la situación de malestar docente y las prácticas de enseñanza —y la cultura subyacente a ellas— requiere, por tanto, un conjunto de cambios estructurales en los modos de organizar el trabajo docente. Varios de esos cambios fueron analizados a lo largo de este capítulo: romper el aislamiento del docente e institucionalizar el trabajo colaborativo; reconocer el tiempo de trabajo que se requiere fuera del aula; crear condiciones para la integración del docente a un centro educativo; modernizar los sistemas de orientación, evaluación y desarrollo profesional de los docentes; brindar apoyo para el desempeño de nuevos roles y establecer una política de mejora salarial importante vinculada con cambios en el modelo de ejercicio de la profesión. Probablemente este sea uno de los principales desafíos que la educación uruguaya tiene por delante.



Capítulo 12. Conducción y gestión de la educación secundaria

Este capítulo tiene como propósito analizar los desafíos y problemas que nuestro país enfrenta en la gestión de la educación.²³⁴ Su foco está puesto en un conjunto de problemas de larga duración y que requieren transformaciones estructurales que permitan un cambio sustancial en los modos de conducir y gestionar la educación. Si bien el capítulo se enfoca principalmente en la educación secundaria, parte del análisis es aplicable a los demás desconcentrados, con las particularidades propias de cada caso.

La opción por enfocarse en la educación secundaria obedeció a que los desafíos son especialmente importantes y urgentes en dicho subsistema, dadas las disfuncionalidades de sus estructuras organizacionales básicas, que se remontan a sus orígenes como “sección preparatoria” de la Universidad de la República. De todos modos, es importante señalar que esta opción no implica, en absoluto, que los problemas de gestión existan únicamente en este organismo.

En la última década en la región se ha apostado fuertemente a la democratización del acceso a la educación media, que en muchos países, como el nuestro, ha incluido la declaración de su obligatoriedad hasta el final de la media superior. Al mismo tiempo, según fue analizado en el capítulo 2 de este informe, se han ampliado de modo importante las expectativas y demandas con relación a la formación de niños y jóvenes. Esto implica un fuerte desafío para los sistemas educativos, que requiere repensar los formatos institucionales, los contenidos educativos, las prácticas de enseñanza y, también, los modos de gestión.

El tema de la gestión es central por dos razones principales: el cambio en la escala del sistema educativo, por un lado, y la complejidad y diversidad crecientes de la sociedad, por otro. En cuanto a la escala, en la educación secundaria pública la matrícula pasó de 71.914 estudiantes en 1963 a 224.234 en 2013, los liceos pasaron de ser 69 a 254, los profesores de 4.783 a 16.323 y la cantidad anual de horas de clase de 56.902 a 311.123. Es importante notar que este crecimiento no implica solamente un cambio cuantitativo, sino también cualitativo: mayor diversidad de estudiantes, de docentes y de situaciones y, por tanto, mayor complejidad. Pero también la sociedad se ha hecho más compleja: la producción de conocimiento es cada vez mayor, existe mayor diversidad cultural, nuevas tecnologías, nuevas realidades familiares y estudiantiles, por mencionar algunos aspectos.

²³⁴ El capítulo tiene dos insumos principales. Por un lado, el estudio “Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública en los últimos 50 años. Desafíos para la próxima década”, realizado por Lucas D’Avenia en el marco del concurso de becas para investigadores jóvenes “El Informe de Educación de la CIDE 50 años después”, convocado por el INEEd en 2013. Parte de este trabajo fue publicado por la Fundación Astur en 2014. Ver D’Avenia (2014). Por otro lado, el estudio “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, realizado a solicitud del INEEd por un equipo de investigadores externos integrado por Pablo Mazzini, Jorge Campanella, Gabriel Corbo, Mariana Silva y Paula Morales. Dicho estudio incluyó la revisión documental de informes producidos por los organismos de la educación o instituciones académicas; la revisión de algunas experiencias internacionales; entrevistas en profundidad a actores relevantes (autoridades, mandos gerenciales y técnicos del CES y del CODICEN); la realización de grupos focales con inspectores, directores de liceos, secretarios, adscriptos y docentes de aula del CES; y una encuesta a directores, docentes y no docentes (en total 681 encuestados) de 52 liceos de Montevideo y el interior.

Sin embargo, la matriz de estructuras y procedimientos sobre los que se apoya la gestión del sistema, que pudo haber sido adecuada hasta mediados del siglo pasado, no ha cambiado. Tal como se afirma en el proyecto de presupuesto quinquenal 2010-2014 de la ANEP, “el CES mantiene, en esencia, la estructura organizacional que definió al momento de su creación en 1935. Los cambios que se produjeron en el país y el mundo en el transcurso de sus 74 años de historia han impactado en la ‘propuesta educativa’ del CES debiendo crear, modificar o suprimir, algunas de las formas de organización establecidas y jerarquizadas al momento de su creación. Estas transformaciones necesarias y efectivizadas en los distintos momentos de la ‘vida institucional’ no tienen su correlato en su estructura orgánica, percibiéndose la misma de manera confusa, desorganizada y desactualizada” (ANEP, 2010c: 39-40).

Según se mostrará a lo largo de este capítulo, no han existido transformaciones profundas en las estructuras de gestión que vayan más allá de la introducción de algunos elementos tecnológicos (como la incorporación de sistemas informatizados para la inscripción de estudiantes y la asignación de horas docentes) y la creación de nuevas unidades que se integran a funcionar en la matriz preexistente. El sistema de toma de decisiones se sigue apoyando principalmente en la emisión de resoluciones por parte de un órgano de dirección (Consejo) sobre prácticamente todos los temas.

Un elemento que parece impedir que el sistema enfrente la necesaria transformación de sus estructuras de gestión es la ausencia de una planificación en el mediano y el largo plazo que involucre la dimensión administrativa del sistema educativo.

El capítulo está organizado en torno a tres grandes ejes. En primer término, el de la conducción del conjunto del subsistema de educación secundaria, a cargo del CES. En él se describen y analizan cuestiones relativas a la articulación entre el CES y el CODICEN, así como a la definición de las políticas educativas para el desconcentrado. En segundo lugar, la estructura de gestión del subsistema propiamente dicha, es decir, la estructura que media entre el Consejo y los liceos, que es donde se desarrolla la labor educativa. En este nivel el análisis se divide en dos grandes componentes: las estructuras administrativas de apoyo y las estructuras de inspección. Finalmente, se abordan los problemas de la organización y conducción de los centros educativos.

La conducción en el nivel del gobierno educativo

La ANEP, creada por la Ley de Emergencia para la Enseñanza 15.739, del 28 de marzo de 1985, es el ente responsable de la conducción de los niveles de educación primaria, secundaria y técnico-profesional. Tiene como cometidos elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta; garantizar la educación en los diferentes niveles y modalidades de todos los habitantes del país, asegurando el ingreso, permanencia y egreso; asegurar el cumplimiento de los principios y orientaciones generales de la educación establecidos en la Ley General de Educación; y promover la participación de toda la sociedad en la formulación, implementación y desarrollo de la educación en la órbita de su competencia.²³⁵

De acuerdo con la ley 18.347 de 2008, la ANEP está integrada por el Consejo Directivo Central, el Consejo de Educación Inicial y Primaria, el Consejo de Educación Media Básica, el Consejo de Educación Media Superior y el Consejo de Educación Técnico-Profesional.²³⁶ El CODICEN está integrado por cinco miembros, tres nombrados por el presidente de la República con venia del Senado y dos electos por el cuerpo docente del ente. Tiene como cometidos principales definir

²³⁵ Ley General de Educación 18.437, artículo 53.

²³⁶ La estructura prevista por la ley no ha sido implementada aún. La formación docente, que según la ley debía transformarse en un Instituto Universitario autónomo, sigue formando parte de la ANEP. Tampoco se han creado los consejos de Educación Media Básica y Educación Media Superior.



orientaciones generales en materia de educación, designar a los integrantes de los Consejos de Educación, homologar los planes de estudio aprobados por los Consejos de Educación, definir el proyecto de presupuesto y de rendición de cuentas, aprobar los estatutos de los funcionarios docentes y no docentes del servicio y coordinar los servicios de estadística educativa del ente.²³⁷

El CES fue creado como ente autónomo del Estado por la Ley 9.523 del 11 de diciembre de 1935 y modificado en sus funciones por leyes posteriores (Ley 14.101 de 1973 y Ley 15.739 de 1985). Es interesante notar, como ejemplo de las dificultades que tiene el país para introducir transformaciones en el sistema educativo, que el CES en realidad no existe en la última Ley General de Educación. A lo largo de toda la norma se hace referencia a los consejos de educación media básica y educación media superior. No existe tampoco la educación secundaria como tal, sino la educación media. La expresión “educación secundaria” aparece una sola vez en toda la ley,²³⁸ en las disposiciones transitorias, para indicar que el CES debe participar en la comisión que lo hará transformarse en dos consejos. Esta comisión debía instalarse en un plazo de 90 días, elevar informes periódicos y elaborar un plan que considerara la infraestructura edilicia y los recursos materiales y humanos necesarios para el funcionamiento de los nuevos consejos.

Sin embargo, el CES continúa siendo el desconcentrado responsable de la educación secundaria, con la integración y funciones que le otorga la ley de 2008 a los desconcentrados: está integrado por tres consejeros, dos designados por el CODICEN y uno electo por el cuerpo docente. Sus cometidos son “desarrollar los procesos de enseñanza y aprendizaje correspondientes a su respectivo nivel educativo; aprobar los planes de estudio y los programas de las asignaturas que ellos incluyan; administrar los servicios y dependencias a su cargo; supervisar el desarrollo de los planes, programas y cursos; reglamentar la organización y el funcionamiento de los servicios a su cargo; proyectar los presupuestos de sueldos, gastos e inversiones correspondientes a los servicios a su cargo; realizar toda clase de nombramientos, reelecciones, ascensos y sanciones, así como otorgar licencias y designar el personal docente y no docente; proponer al Consejo Directivo Central de la ANEP la destitución del personal docente o no docente a su cargo, por razones justificadas; habilitar, autorizar, supervisar y fiscalizar los institutos privados”.²³⁹

El estudio “Estructuras y procedimientos de gestión de la educación secundaria en Uruguay”, realizado por Mazzini y otros, identifica en este sentido que un primer problema central es la ambigüedad en la definición de roles entre el CODICEN y el desconcentrado (a pesar de los cambios introducidos por la nueva Ley). No se pudo constatar la existencia, en el CES en sus diferentes niveles, de alineación con las prioridades definidas por el CODICEN, ni un reconocimiento de su liderazgo más allá de lo formal. Esto pone en relieve la necesidad de comprender el tipo de relación que existe entre ambos órganos, partiendo del hecho de que se trata de una relación jerárquica en la que el desconcentrado es el órgano subordinado, pero a la vez se considera autónomo. La conflictividad en los vínculos entre ambas instancias no es una cuestión de personas, sino que responde a una construcción histórica.

²³⁷ Ley General de Educación 18.437, artículo 59.

²³⁸ “A los efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el literal B) del artículo 62 de la presente ley se crea una Comisión integrada por representantes de los Consejos de Educación Inicial y Primaria, Educación Secundaria y Educación Técnico-Profesional (UTU), con el cometido de elaborar una propuesta de educación media básica, a partir de las experiencias de los Ciclos Básicos de las diferentes modalidades existentes, incluyendo 7º, 8º y 9º año del medio rural. La Comisión deberá constituirse en los siguientes noventa días [...] remitirá informes periódicos [...], con recomendaciones vinculadas a la educación media básica. Establecerá un plan que tenga en cuenta la infraestructura edilicia, los recursos materiales y los recursos humanos necesarios para el funcionamiento del nuevo Consejo” (Disposiciones transitorias, numeral G).

²³⁹ Ley General de Educación 18.437, artículo 63.



En este sentido, el trabajo de D’Avenia muestra cómo muchas de las dificultades actuales en la articulación entre desconcentrados fueron ya diagnosticadas en el estudio de la CIDE en los años 60. Las leyes de educación posteriores a la CIDE (14.101 de 1971 y 15.739 de 1985) intentaron articular a los entes a cargo de la educación a través de la creación del CONAE (1971), posteriormente transformado en el CODICEN de la ANEP (1985). La última ley de educación (2008) buscó avanzar en estos temas, pero aún persisten áreas específicas que deben ser resueltas.

En el estudio mencionado sobre las estructuras de gestión en secundaria se identificó un importante conjunto de temas de agenda educativa sin resolver entre las autoridades del CES y del CODICEN. Entre ellos se destacan al menos tres. El primero refiere a las inversiones en infraestructura. Más allá de que el CES plantea necesidades, es el CODICEN quien define cuántos centros se construyen, cómo y en qué lugares se ubican. Las obras nuevas están a su cargo por diferentes motivos (economía de escala, historia, no fraccionamiento del gasto de acuerdo a las pautas de organismos internacionales, etc.). El segundo se relaciona con los sistemas de evaluación de aprendizajes. Se encontraron discrepancias entre las autoridades en la pertinencia y formas de uso de pruebas estandarizadas como PISA y la Evaluación en Línea (SEA). Estas diferencias impregnan al resto del sistema. El resultado es que los instrumentos o bien no se aplican —y por ende se pierde la posibilidad de generar información valiosa para medir y evaluar aprendizajes— o, si el instrumento se aplica (como es el caso de las pruebas PISA), el CES no participa en la discusión social y política que se genera en torno a los resultados. En definitiva, el sector político o académico discute y muchas veces juzga el desempeño del CES y este no ocupa un lugar protagónico en dicha discusión, más bien se centra en la discusión de la validez o no del instrumento. El tercero es el reparto del presupuesto de la ANEP. El CODICEN recibe el presupuesto total para la ANEP —previsto en la Ley de Presupuesto o en las sucesivas Rendiciones de Cuentas— y decide cómo distribuirlo entre los subsistemas. Históricamente el CES sostiene que es perjudicado en ese reparto, al menos desde el punto de vista de que le viene impuesta la obligación de tener una cobertura universal y no se le asignan los recursos apropiados para ello.

Otro problema es que el Consejo destina buena parte de sus energías y tiempo a la consideración de expedientes, los cuales en su mayoría versan sobre aspectos cotidianos del funcionamiento del organismo y esto, a juicio de muchos entrevistados para el estudio de Mazzini y otros, disminuye las posibilidades del Consejo de liderar procesos pedagógicos e incidir directamente en la política educativa del desconcentrado. Este problema había sido también diagnosticado por la CIDE en su momento.

Muestra de ello es que la estructura de apoyo inmediato al Consejo está constituida por la Secretaría General, una Secretaría Administrativa y dos Asesorías (una docente y otra jurídica). A su vez, cada consejero cuenta con un Despacho, integrado por un secretario de su confianza. La Secretaria general (cargo de confianza designado por el Consejo) es la que ordena el ingreso de los temas a la sesión del Consejo y al director general.²⁴⁰ De esta Secretaría depende el Departamento de Trámites, que incluye las secciones de mesa de entrada, reguladora de trámites, salida, archivo y computadora. Se trata de una estructura orientada básicamente a organizar el flujo de expedientes y resoluciones, además del apoyo secretarial cotidiano.

Una rápida visita a la sección destinada a la normativa en el sitio web del CES permite apreciar la enorme cantidad de resoluciones que adopta el Consejo sobre cuestiones que deberían ser resueltas en otros niveles. Algunos ejemplos ilustrativos son los siguientes: “los encargados de portar documentos a otras dependencias del Estado deben aguardar a que el funcionario receptor emita un número de entrada o de expediente del Organismo destinatario, que permita más tarde la localización de los trámites en los distintos Organismos Públicos”; “los Liceos deben procurar la asistencia de los alumnos [refiere a alumnos que desarrollan actividades en Clubes de Fútbol y selecciones departamentales juveniles] ofreciendo horarios alternativos, y acudir al

²⁴⁰ Los artículos 65 y 67 de la Ley General de Educación instituyen la figura del director general de cada consejo. Además de presidir las sesiones, tiene un conjunto de atribuciones específicas.

apoyo de la Inspección de Educación Física y de los Programas Articuladores Zonales”; “dar a publicidad la exhibición del documental ‘Cortázar’ del director Tristán Bauer, en el marco del XI Festival Piriápolis de Película [...] a realizarse los días Viernes 15, Sábado 16 y Domingo 17 de agosto de 2014, en el Argentino Hotel de Piriápolis, con entrada libre y gratuita para todo público”; “autorizar la realización de la Jornada de actualización docente ‘Jornada de Reflexión, Educación y Arte’ para docentes de Bachillerato Artístico, organizadas por ProARTE y propuesta por el Liceo N° 1 de Durazno, ‘Instituto Dr. Miguel C. Rubino’, que se llevará a cabo el próximo 8 de agosto del corriente año [...] de acuerdo a cronograma de actividades, que luce en obrados”; “aceptar las modificaciones propuestas al Plan Diferencial de la Asignatura Inglés elevada por la Dirección del Colegio Habilitado ‘Elbio Fernández’”; “Aprobar la realización del Primer Concurso de Proyectos de Introducción a la Investigación en Ciencias elevado por las Inspecciones de Astronomía, Biología, Física y Química de acuerdo a las Bases y Convocatoria que lucen en obrados”.

En este contexto, el estudio de Mazzini y otros muestra que el CES no ha logrado generar un plan de trabajo definido colectivamente como institución. Esto afecta tanto a los temas estratégicos (las concepciones pedagógicas para el nivel secundario) como a las cuestiones operativas (los planes de inversión, los de informatización, la modernización de las relaciones laborales, el rediseño de los mecanismos de supervisión, entre otros).

Este problema se traslada a la gestión de una forma casi lineal: sin objetivos de política educativa claros y compartidos no puede pensarse en cuál debe ser la estructura necesaria para realizarlos y sostenerlos. Como consecuencia, se termina haciendo lo que la estructura vigente permite hacer. En otras palabras, los objetivos se definen a partir de lo que es posible en el marco de la estructura establecida, en lugar de adecuar la estructura de gestión a lo que se desea hacer en materia educativa.

Tal como fue señalado antes, en la base de este problema hay una vinculación históricamente conflictiva entre el CODICEN y los órganos desconcentrados. Incluso la propia Ley General de Educación no resulta clara con respecto a cuál es el órgano al que corresponden las responsabilidades acerca de la definición de las políticas educativas y la rendición de cuentas con relación a las políticas.

Las expresiones “política educativa” y “políticas educativas” aparecen catorce veces en el texto de la ley, pero nunca se las define. En el artículo 12 se anuncia un “concepto” de política educativa, pero luego se establece su fin general, sin definirla: “La política educativa nacional tendrá como objetivo fundamental que todos los habitantes del país logren aprendizajes de calidad, a lo largo de toda la vida y en todo el territorio nacional, a través de acciones educativas desarrolladas y promovidas por el Estado, tanto de carácter formal como no formal”.

El único apartado que refiere a la elaboración de políticas educativas atribuye esta tarea a la ANEP, que tiene entre sus cometidos “elaborar, instrumentar y desarrollar las políticas educativas que correspondan a los niveles de educación que el ente imparta” (artículo 53). Pero, paradójicamente, luego este cometido no es establecido específicamente como competencia de ninguno de los órganos concretos que conducen las actividades educativas en el marco de la ANEP.

Es interesante detenerse en los verbos que acompañan a la expresión “política educativa”. “El Estado *articulará* las políticas educativas con las políticas de desarrollo humano, cultural, social, tecnológico” (artículo 12); “La política educativa nacional *tendrá en cuenta* los siguientes fines...” (artículo 13); “La Comisión Nacional de Educación (COMINE) *constituirá un ámbito nacional de deliberación* sobre políticas educativas del Sistema Nacional de Educación” (artículo 43); el MEC tiene entre sus cometidos “*facilitar la coordinación* de las políticas educativas nacionales” (artículo 51); las Comisiones Departamentales de Educación tienen entre sus cometidos “convocar a los representantes de los Consejos de Participación de los Centros Educativos para *recibir opinión*”



acerca de las políticas educativas en el departamento” (artículo 91); el Consejo Coordinador de la Educación en la Primera Infancia tiene entre sus competencias “*promover la articulación* de las políticas educativas con las políticas públicas para la primera infancia” (artículo 100); la Comisión Coordinadora del Sistema Nacional de la Educación Pública tiene como competencia “*coordinar, concertar y emitir opinión* sobre las políticas educativas de la educación pública e impartir recomendaciones a los entes” (artículo 108).

En suma, las políticas educativas se coordinan, se articulan, tienen fines, se reciben opiniones sobre ellas, se delibera en torno a ellas, pero poca referencia hay a su elaboración o a la rendición de cuentas respecto a ellas, más allá del artículo mencionado. Este tipo de ambigüedades resultan determinantes en un contexto que históricamente ha estado signado por la tensión entre el CODICEN y los consejos desconcentrados.

El texto legal refleja un exceso de optimismo respecto al potencial articulador de las comisiones y asume que la política educativa se generará, de algún modo, como resultado de la labor deliberativa de la diversidad de consejos y comisiones creados. En la práctica, de acuerdo con toda la evidencia recogida en el estudio ya mencionado, la falta de claridad en la asignación de responsabilidades ha conducido a un fuerte grado de fragmentación del sistema educativo en múltiples dimensiones: falta de articulación de las propuestas curriculares, formación y culturas docentes fuertemente diferenciadas entre los subsistemas, registros estadísticos poco compatibles entre los desconcentrados, imposibilidad de dar seguimiento a las trayectorias de los estudiantes al pasar de un subsistema a otro, por mencionar algunas.²⁴¹

Por tanto, se puede afirmar que uno de los problemas centrales de la educación nacional deviene de la combinación de escasa especificidad con respecto a quién es el responsable de definir las políticas educativas y dar cuenta de su implementación, y de una interpretación “consuetudinaria” del concepto de autonomía en el sentido de que nadie fuera de un desconcentrado puede pretender tener incidencia sobre la labor educativa.

La Constitución de la República establece el carácter autónomo de los órganos de dirección de la educación, pero no define explícitamente los alcances de dicha autonomía. En efecto, en el artículo 202 se establece que “la Enseñanza Pública Superior, Secundaria, Primaria, Normal, Industrial y Artística, serán regidas por uno o más Consejos Directivos Autónomos” y que “los Entes de Enseñanza Pública serán oídos, con fines de asesoramiento, en la elaboración de las leyes relativas a sus servicios, por las Comisiones Parlamentarias”. A continuación, el artículo 204 establece que “los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”. Por su parte, la ley de educación vigente define la autonomía en los siguientes términos en el artículo 46: “[De la autonomía]. La educación pública estará regida por Consejos Directivos Autónomos de conformidad con la Constitución de la República y la ley, que en aplicación de su autonomía tendrán la potestad de dictar su normativa, respetando la especialización del ente”.

A continuación, el artículo 204 establece que “los Consejos Directivos tendrán los cometidos y atribuciones que determinará la ley sancionada por mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara”. Finalmente, la ley de educación vigente define la autonomía en los siguientes términos en el artículo 46: “[De la autonomía]. La educación pública estará regida por Consejos Directivos Autónomos de conformidad con la Constitución de la República y la ley, que en aplicación de su autonomía tendrán la potestad de dictar su normativa, respetando la especialización del ente”.

²⁴¹ El estudio de Mazzini y otros incluyó una revisión de experiencias de conducción y gestión de la educación en otros países, que presentan como factor común la organización de sus sistemas en torno a una única figura jerárquica, generalmente el Ministerio de Educación, con función rectora y de regulación de la educación.

En suma, no debería confundirse la autonomía para la gestión de los servicios educativos sin interferencias de carácter político con la definición de las políticas educativas.

Resulta esclarecedor el análisis de D'Avenia sobre estas cuestiones:

El debate público ha sido impreciso y por lo tanto las alternativas no se presentan con claridad. Se ha postulado a la autonomía institucional como factor inhibitor de cambio en la política y se ha identificado al carácter autonómico con el "gobierno docente" del sistema educativo. Y se ha reivindicado la necesidad de la conducción política por parte del gobierno y del sistema político como alternativa a una conducción endogámica o corporativa. Pero también se ha jerarquizado la necesaria articulación de políticas educativas y políticas públicas (económicas, productivas, sociales, de ciencia y tecnología, entre otras). Los discursos políticos mencionados presentan dificultades analíticas dado su carácter de intervenciones públicas en contiendas políticas: ¿los problemas de conducción remiten a la naturaleza de ente autónomo de la ANEP o a la participación de consejeros electos por los docentes en los consejos aunque sea en minoría? ¿Cómo se explica la escasa diferencia en los resultados educativos de consejos integrados de diferente manera antes y después de la Ley General de Educación? [...] A esta controversia se suma un conjunto de desafíos propios de la composición del ente autónomo ANEP. La arquitectura de consejos desconcentrados por rama de enseñanza y un consejo directivo —todos ellos colegiados— implica, al menos, los siguientes puntos de tensión para la toma de decisiones y para la gestión: la composición colegiada de los consejos permite representación de intereses, perfiles y sensibilidades, sin embargo, obliga a diseñar mecanismos específicos de construcción de programas comunes y acuerdos consistentes; la tensión respecto a atribuciones y a horizontes programáticos en materia de política educativa entre el CODICEN y cada uno de los consejos constituye el otro punto que requiere formas de resolución que la estructura per se no proporciona; como tampoco la coordinación entre las ramas de la enseñanza queda garantizada en el actual diseño institucional (D'Avenia, 2014: 416-417).

La estructura organizacional del CES

En este apartado, que se nutre exclusivamente del estudio realizado por Mazzini y otros, se realiza un análisis de las estructuras de gestión que median entre el órgano de gobierno (el Consejo) y los centros distribuidos en el territorio (los liceos), enfocado en dos grandes aspectos. Por un lado, en las estructuras de soporte administrativo que están al servicio del buen funcionamiento del conjunto de la organización y de las actividades educativas. Por otro, en la estructura de inspección, que tiene a su cargo la orientación y supervisión de la labor sustantiva del organismo, es decir, la dimensión técnico-pedagógica.

Estructuras de apoyo administrativo

Con relación a las estructuras de apoyo administrativo existe un consenso relativamente amplio entre los actores consultados en el estudio en cuanto a que no logran dar soporte y respuestas ajustadas y oportunas a las necesidades, tanto en los aspectos administrativos, financieros y jurídicos como en los pedagógicos. Esto es particularmente relevante por su incidencia directa en la actividad de los centros de enseñanza, teniendo en cuenta la centralización y verticalidad del CES. Dadas las disfuncionalidades existentes, en la agenda cotidiana del organismo la gestión administrativa, al no ser delegada ni desconcentrada, termina siendo priorizada en desmedro de la educativa.

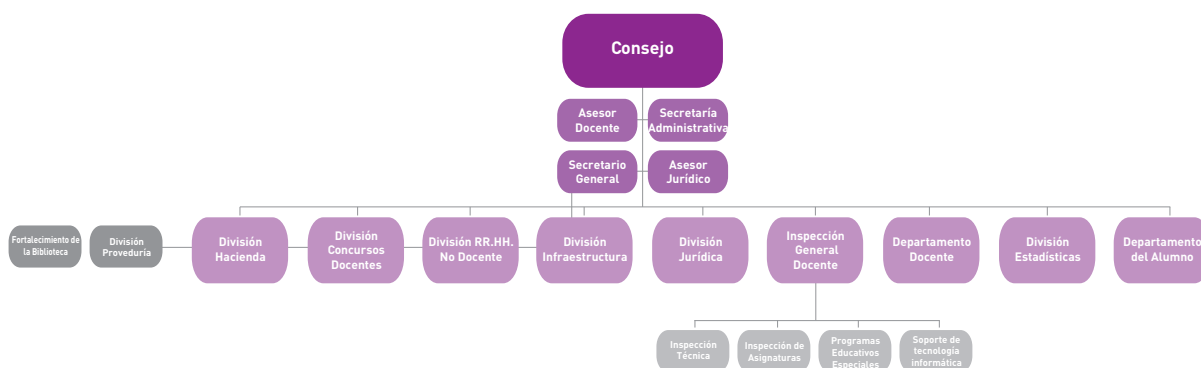


El estudio se desarrolló en un momento en que el CES se encontraba en proceso de reestructuración de su gestión.²⁴² Una primera constatación realizada fue que el CES no cuenta con un organigrama oficial. La ausencia de este instrumento básico de organización funcional es, en sí mismo, un síntoma de la situación. El equipo de investigación construyó dos diagramas, uno que refleja la situación previa a la reestructura en curso y otro que la incorpora. Se trata de organigramas no oficiales, elaborados a partir del relato de los entrevistados y de organigramas internos proporcionados por los responsables de algunas divisiones o departamentos.

La estructura organizacional del CES se caracteriza por ser extendida, aplanada y centralizada. Existe una gran cantidad de divisiones y departamentos, todos ellos en un mismo nivel jerárquico y todos dependiendo directamente del Consejo, sin estructuras intermedias entre dichas divisiones y los centros de enseñanza. Tal como se mostró en el apartado anterior, todas las decisiones, sin importar su grado de importancia o magnitud, deben ser adoptadas en el nivel del Consejo.

La nueva estructura²⁴³ agrupa las unidades preexistentes en seis áreas de funcionamiento, creando un nuevo nivel de dirección que se ubica entre el Consejo y las estructuras centrales anteriores, con la finalidad de incrementar la coordinación y descomprimirlo en la toma de decisiones. Se crean cuatro direcciones (Planeamiento y Evaluación Educativa, Soporte y Gestión de la Enseñanza, Gestión Administrativa, y Elaboración y Seguimiento Presupuestal), en tanto que la de Desarrollo y Gestión Informática ya existía. A ellas se agrega la Inspección General Docente, que está también en proceso de cambio a través de la regionalización (es analizada por separado más adelante).

Figura 12.1 Organigrama del Consejo de Educación Secundaria anterior a la Resolución n° 30/2/2013

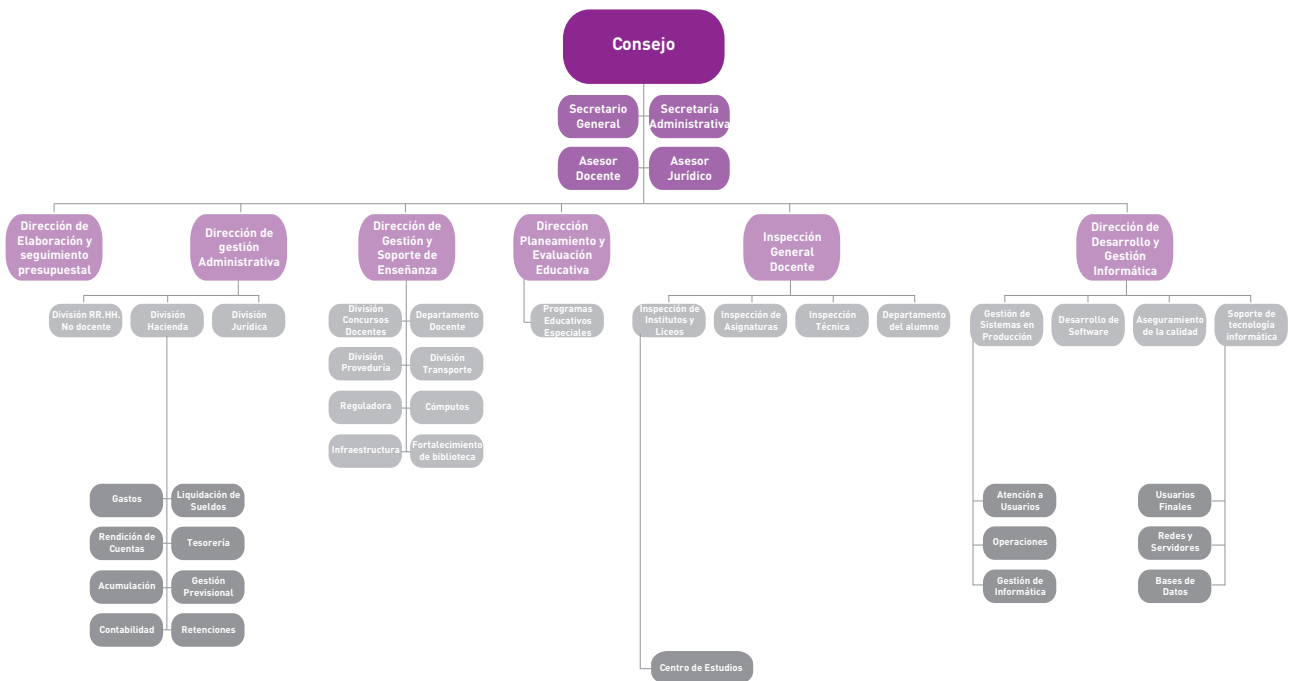


²⁴² El trabajo de campo de este estudio tuvo lugar en el segundo semestre de 2013.

²⁴³ Resolución n° 30/2/13 del 21 de mayo de 2013.



Figura 12.2 Organigrama del Consejo de Educación Secundaria a partir de la Resolución nº 30/2/2013



Estas seis grandes áreas (incluyendo a la Inspección General Docente) serían las que mantienen un vínculo directo con el Consejo. Sin embargo, al momento de realización del estudio no se identificó la existencia de un ámbito de coordinación periódico. En principio la relación reviste un carácter bilateral entre cada dirección y el Consejo. Por su parte, el vínculo que mantienen las divisiones y departamentos preexistentes con las nuevas direcciones aún se encuentra en términos de coordinación y cooperación más que de dependencia jerárquica. Cada una de ellas mantiene una comunicación relativamente importante y directa con el Consejo, por lo que las divisiones y departamentos funcionan con doble referencia. La reestructura presenta pocos avances en materia de descentralización y fortalecimiento de la regionalización.

A continuación, con el fin de ilustrar cómo funciona la gestión en el CES, se describe en forma sucinta la actividad de tres áreas centrales señaladas por las autoridades como claves en el funcionamiento del organismo (Recursos Humanos, Departamento Docente y Departamento del Alumno) que terminan afectando el funcionamiento de los liceos.

Al Departamento Docente le compete el manejo de todos los recursos humanos docentes del CES. Su tarea principal es elaborar los escalafones para luego proceder a la designación de los cargos de docencia indirecta (directores, subdirectores, adscriptos, ayudantes preparadores) y la elección de los cargos de docencia directa. No tiene competencia sobre los funcionarios no docentes —de ellos se encarga la División de Recursos Humanos—. Además, elabora constancias y legajos docentes, y responde consultas. Está integrado por una directora y 24 funcionarios, de los cuales 8 son pasantes, para administrar a los 18.000 docentes de todo el país. En la nueva estructura depende de la Dirección de Gestión y Soporte de la Enseñanza. El Departamento Docente tuvo una reestructura entre 2010 y 2012, por la que pasó de trabajar con encargados por asignaturas y encargados de docencia indirecta, a otra por equipos de trabajo que integran tanto docentes de asignatura como cargos de docencia indirecta. Se crearon seis grupos de trabajo, con iguales funciones, buscando equilibrar el peso de las distintas asignaturas en cuanto a cantidad de docentes.

La elección de horas se desarrolla a partir de pautas que elabora el Departamento junto con una comisión y que aprueba el Consejo. El Departamento planifica y lleva adelante la elección de horas de Montevideo y Canelones (se realiza en Montevideo). En el resto del país se constituyen comisiones departamentales integradas por el director del liceo departamental, un secretario, inspectores regionales y un representante sindical. Estas comisiones son conformadas cada año. Se reúnen para analizar las pautas, aclarar dudas y anticipar problemas. Las elecciones de horas se realizan en los liceos departamentales, por lo que en esa ocasión actúan como “sede física” del Departamento Docente. Según se analizará más adelante, el sistema de elección anual de horas genera multiplicidad de problemas para la gestión administrativa y pedagógica de los centros educativos.

La División Recursos Humanos tiene a su cargo el manejo de todos los recursos humanos no docentes del CES (administrativos, técnicos y profesionales). Su tarea principal es el registro y control del personal. También implementa los concursos para cargos no docentes, cumpliendo funciones de soporte y control, elaboración y publicación de pliegos, recepción de postulaciones y, durante los procesos de selección, da soporte a los tribunales (que se conforman con especialistas ajenos a la División). Está integrada por 20 funcionarios: la directora (licenciada en Administración), una psicóloga y 18 administrativos. En la nueva estructura depende de la Dirección de Gestión Administrativa. Coordina con Hacienda y con Inspección de Institutos y Liceos. Tiene contacto directo con la Secretaría General y atiende demandas puntuales de los despachos de los tres consejeros.

Para el nombramiento de personal no docente el director del liceo debe enviar la solicitud al inspector de Institutos y Liceos, con copia al director general del CES, a la Secretaría general y a los dos consejeros restantes. Una vez que la solicitud es aprobada por el director general del CES el pedido ingresa formalmente para que la División le dé trámite. En los hechos, desde el liceo o desde la inspección también envían copia directa a la División y el expediente queda sin caratular a la espera de que la solicitud llegue formalmente. Si el trámite no se envía caratulado (el Consejo no lo aprueba) se le comunica al liceo. Si llega caratulado, la División consulta la disponibilidad de rubros a la División Hacienda. Si Hacienda responde que no hay disponibilidad, la División informa al liceo. Si hay disponibilidad, se pide priorización al CES. Si el Consejo no lo prioriza, se procede a comunicar al liceo. Si el Consejo aprueba el pedido, se informa al liceo y la División hace operativa la decisión. Según se verá más adelante, la falta de provisión de cargos no docentes es uno de los problemas centrales para la gestión de los liceos.

El Departamento del Alumno está en proceso de revisión en cuanto a su ubicación en la estructura, sus funciones e integración. Al momento en que se realizó el estudio, el área cambiaría su actual denominación por Departamento de Atención Integral al Estudiante y dependería de la Inspección General Docente. Tiene a su cargo los procedimientos relativos a las denominadas “tolerancias”.²⁴⁴ Está integrado por una directora y cinco funcionarios. El proceso de “tolerancia” se inicia con la elaboración de un informe en un liceo sobre las dificultades de un alumno, que es elevado a la Unidad de Diagnóstico del CODICEN para que lo valide. Si el alumno reside en Montevideo se lo entrevista. El informe va a la Inspección Técnica del CES para adoptar resolución definitiva. El Departamento del Alumno asesora a los docentes acerca de cómo proceder con el estudiante al que se le ha diagnosticado una dificultad de aprendizaje y brinda apoyo a alumnos que no pueden resolver sus problemas con el régimen de tolerancia.

En el marco del proceso de reestructura se ha instalado un debate en torno a la razón de ser de este departamento. Para algunos debería ser la voz de los estudiantes desde sus necesidades y aspiraciones, desde una concepción del alumno como sujeto de derechos y no como una persona subordinada al sistema. Otros lo ven como el lugar para atender a los estudiantes con dificultad. De los 247.000 estudiantes de Secundaria, 3.000 tienen tolerancia. El concepto de “tolerancia”

²⁴⁴ A ciertos estudiantes a los que se les diagnostica algún tipo de dificultad de aprendizaje (como dislexia) se les tiene una consideración especial en las evaluaciones.



actualmente vigente no parece condecir con el espíritu de la Ley General de Educación. Si bien existe un proceso de transformación en marcha, aún no ha sido implementado. Las bases para la creación del nuevo Departamento Integral del Estudiante resultan bastante genéricas: “La creación de un espacio institucional, que medie y acompañe a las instituciones educativas en las diversas problemáticas que se presentan en la convivencia cotidiana e influyen en el bienestar y aprendizajes de los estudiantes, se ha instalado como una demanda de resolución inmediata. En consecuencia, se entiende oportuno retomar el proceso histórico que tuvo el Departamento del Alumno y promover su reconversión” (CES, 2013).

Al respecto y al igual que ha ocurrido en otras áreas, el propio documento reconoce que se ha intentado una reformulación del Departamento, pero que ha resultado infructuosa: “En el pasado, el Departamento tuvo diferentes orientaciones de acuerdo con quienes fueron sus integrantes. Si bien en su concepción la impronta de los nuevos marcos aportados por la Convención de Derechos del Niño y del Adolescente y el Código de la Niñez estuvo presente, por la fuerza de los acontecimientos, su accionar se fue reduciendo a la atención a las relaciones vinculares para aquellos estudiantes con dificultades de orden emocional. Se entiende que estos marcos deben retomar su carácter referencial” (CES, 2013).

Los cometidos planteados, por otra parte, no se presentan articulados con la labor de los inspectores y presuponen, una vez más, la capacidad de prestar un servicio a todos los liceos del país desde una unidad pequeña, centralizada y radicada en Montevideo.

Más allá de estos tres casos, las distintas unidades funcionan en general en paralelo, manteniendo una relación directa y bilateral con el Consejo. No existe un nivel de gerencia general ni un equipo robusto con capacidad de conducción, definición de políticas y toma de decisiones. Tampoco existe en la estructura ni en la dinámica de funcionamiento un ámbito de encuentro y coordinación de las autoridades con los responsables de todas las unidades centrales, ni de estas entre sí. La inexistencia de un ámbito de coordinación sistemático y de instancias de planificación conjunta entre las unidades del nivel central está en la base del funcionamiento fragmentado que presenta el subsistema.

El CES presenta un importante déficit en materia de planificación global y estratégica. En el estudio se verificó la existencia de planificaciones parciales por área o división, pero que no tienen en cuenta al resto de los niveles de la estructura. Coadyuva a ello que desde los órganos de dirección no se promuevan instancias de planificación global.

A través de las entrevistas realizadas, de los grupos focales y de la revisión de antecedentes, se constató que la verticalidad del sistema de toma de decisiones genera que la energía y el tiempo de los actores que conducen el organismo estén concentrados en la gestión de asuntos administrativos más que en lo educativo-pedagógico.

Es notoria, por otra parte, la ausencia de definiciones explícitas de funciones, responsabilidades y procedimientos, así como referencias jerárquicas, de subordinación y canales de comunicación. Estos aspectos no están siendo considerados más que en forma muy limitada en el proceso de reestructura en curso. Si bien esta incluye la creación de nuevas direcciones y la reorganización de las relaciones de dependencia de las distintas unidades, no ha incluido una redefinición de los procedimientos y flujos de información ni la descentralización de las decisiones a niveles inferiores. En estas condiciones es difícil realizar un efectivo control interno del cumplimiento de metas o procedimientos, al tiempo que no existe un esquema de rendición de cuentas horizontal, en el sentido de responsabilización por el cumplimiento de objetivos.



Por otra parte, en ausencia de procedimientos claros, ágiles y efectivos, se encuentra bastante extendida la percepción de que para “obtener algo” se deben abrir múltiples canales de comunicación, incluyendo el uso de vías informales para la realización de gestiones, apelando al conocimiento directo y el vínculo con diferentes actores. De acuerdo con los testimonios recogidos, muchos directores de liceo suelen acudir, en paralelo con las gestiones formales, a mecanismos informales como llamadas directas a varias unidades o a los despachos de los consejeros, a los que se recurre frecuentemente para “acelerar trámites” o plantear demandas. Como consecuencia hay gestiones formales que no se realizan, o se duplican esfuerzos porque, además de la vía formal establecida, se desarrollan gestiones por vías no formales. Esto provoca ineficiencias en la gestión y descreimiento en los procedimientos, en las autoridades y en la propia institución, con repercusiones negativas en el clima organizacional.

La estructura de inspección

La Inspección General Docente incluye a la Inspección Técnica, la Inspección de Institutos y Liceos, la Inspección de Asignaturas y la Inspección de Programas Especiales. De acuerdo con los entrevistados la Inspección General es el área de enlace entre el nivel central del sistema y los centros educativos (los inspectores deben asesorar al Consejo sobre lo que pasa en el territorio, supervisan, controlan y evalúan, y además deben llevar al territorio lo que decide el Consejo). Se concibe a la Inspección como correa de transmisión entre el Consejo y los liceos, no como un ámbito de toma de decisiones, que actualmente recaen en el Consejo.

La Inspección de Institutos y Liceos tiene a su cargo la supervisión del funcionamiento de los liceos y la calificación de sus directores. También supervisa a los centros educativos privados. Esta área incluye a los inspectores de Programas Especiales.²⁴⁵ En el momento de realización del estudio se encontraban en funciones 15 inspectores, es decir, aproximadamente uno cada 20 liceos. Se encuentra en marcha un proceso de regionalización, que incluye la creación de sedes en el interior del país con inspectores regionales radicados.

No existe consenso entre los actores consultados en el estudio respecto a si el inspector de institutos y liceos es el principal nexo con las estructuras centrales para resolver los temas administrativos. En los hechos, se pudo constatar que en muchas ocasiones los directores siguen una doble (o triple) vía para plantear sus necesidades ante el CES. Por ejemplo, ante la necesidad de cubrir cargos no docentes se establece una comunicación por la vía del inspector, otra directa con las unidades centrales que tienen competencia en el tema y, a veces, una tercera vía directa con los consejeros o sus despachos.

La Inspección Técnica tiene a su cargo la certificación de estudios, incluyendo los trámites de reválidas, tolerancias y exenciones. Brinda asesoramiento a estudiantes, padres, directores e inspectores con relación a la aplicación de circulares de evaluación y otras normas vinculadas a los alumnos. A partir de febrero de 2014 incluye al Departamento Integral del Estudiante (ex Departamento del Alumno²⁴⁶).

Las inspecciones de asignatura tienen como función principal orientar y evaluar el desempeño de los profesores de cada asignatura. Deben asignar a cada docente una calificación que, junto con la que debe otorgar cada año el director del liceo, incide en el puntaje del docente y en su posición en el escalafón a los efectos de la elección de horas. Son los únicos que pueden solicitar la destitución de los profesores. De acuerdo con el artículo 64 del Estatuto Docente “son jerarquías especialmente responsables de velar por el cumplimiento de los deberes y obligaciones del

²⁴⁵ Incluye Áreas Pedagógicas (CES, INAU), CES CECAP (MEC), Programa de Aulas Comunitarias (CES, MIDES), ProCES (Intendencia de Montevideo, Intendencia de Canelones, Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria, CODICEN), Centros de Alta Contención (CES - Dirección General de Cárceres), Experiencia “Cristina Cabrera” (estudiantes sordos o con problemas auditivos), Centro de recursos para alumnos ciegos y con baja visión (Liceo 17), Plan 2009 Ciclo Básico, Plan 94 “Martha Averbug” Bachillerato, Programa Uruguay Estudia Ciclo Básico y Bachillerato.

²⁴⁶ Esto era lo previsto en el momento de la realización del estudio. A julio de 2014 aún estaba en curso el proceso para la designación de un coordinador de esta área y continuaba funcionando el Departamento del Alumno.

personal docente, en el orden de sus grados y sobre las áreas de su competencia". Existen inspectores para la mayor parte de las asignaturas, 17 en total. En el momento de la realización del estudio el desconcentrado contaba con 80 inspectores de asignatura para todo el país, es decir, aproximadamente uno cada 225 profesores.

Si bien hay esfuerzos de coordinación con los inspectores de institutos y liceos, los inspectores de asignatura están básicamente radicados en Montevideo. En la práctica los inspectores solo pueden visitar a una parte pequeña del total de docentes que tienen a su cargo. Realizan principalmente tareas de orientación de las prácticas de enseñanza y evaluación, principalmente a través de acciones de capacitación y materiales de lectura en el sitio web de cada inspección.

En algunas materias (Matemática, Inglés y Educación Física) se ha intentado subsanar el problema de la reducida cantidad de inspectores a través de la creación de puestos de profesores articuladores departamentales (PAD, en los casos de Matemática e Inglés) y zonales (PAZ, en el caso de Educación Física). Los formatos y funciones son diferentes en cada materia y no existe aún un proyecto de sistematización y ampliación de estos roles.

De acuerdo con las opiniones relevadas en las entrevistas y grupos motivacionales del estudio, el sistema de supervisión es inadecuado por las siguientes razones: el número de inspectores es absolutamente insuficiente para la supervisión de centros educativos y de docentes; está centralizado en Montevideo; el modo en que se lleva adelante la supervisión no promueve liderazgos en los actores que tienen por debajo; no existen espacios compartidos y sistemáticos de encuentro y coordinación con el Consejo y con otras direcciones centrales para fijar prioridades y establecer criterios comunes; hay escasa articulación entre los inspectores de institutos y liceos y los de asignatura; la Inspección General no tiene capacidad resolutoria (su función principal es elevar notas al Consejo para que este adopte las resoluciones); no existen mecanismos de rendición de cuentas de los inspectores; y los inspectores de asignatura tienen un nivel de incidencia demasiado elevado en la calificación de los docentes con relación al conocimiento que pueden tener de ellos. Las opiniones fueron unánimes respecto a la necesidad de revisar las funciones y tareas principales que deben ejercer, así como de fortalecer su rol en el sistema.

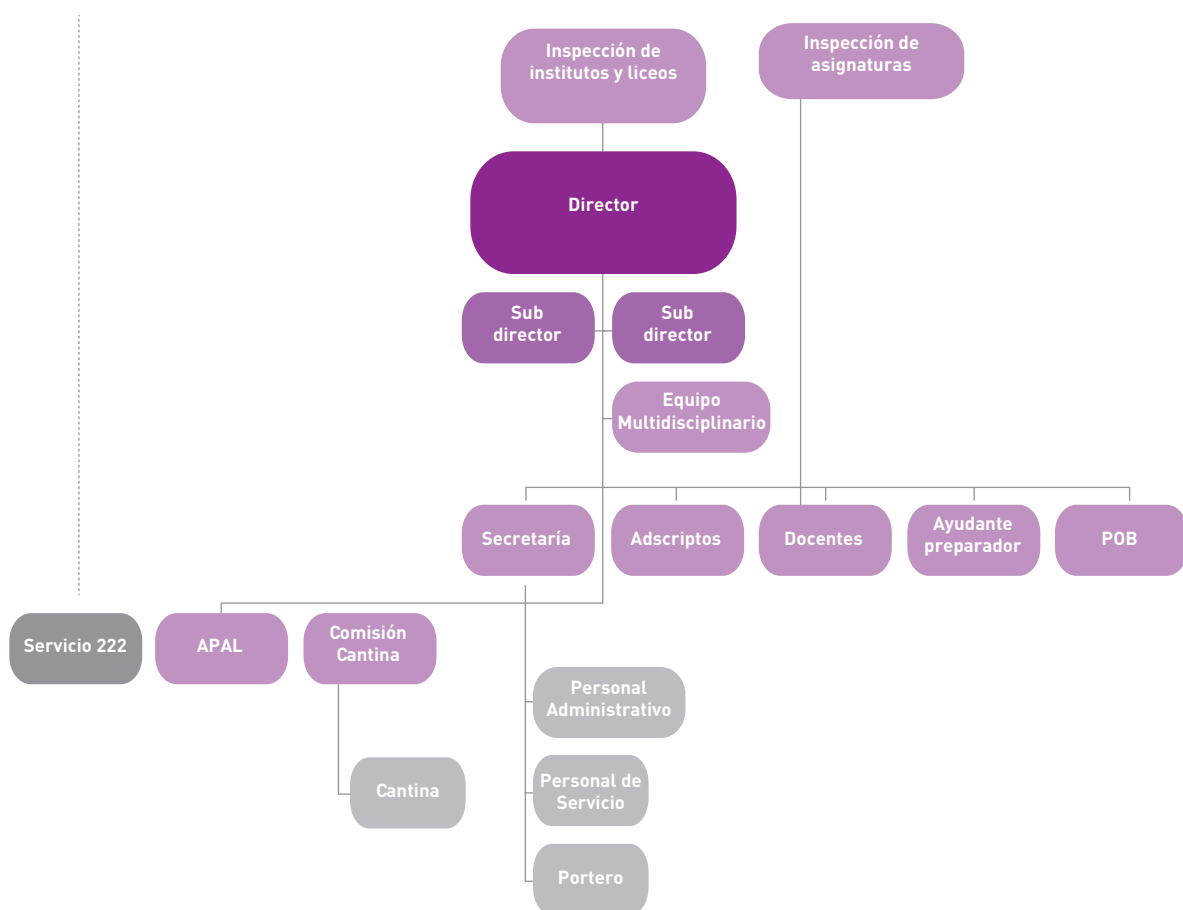
El rol de los inspectores está actualmente en revisión. Se han dado algunos pasos orientados a regionalizar la estructura de inspección y a dar más énfasis, en el caso de los inspectores de institutos y liceos, al rol de supervisión y apoyo. En los últimos años se vienen realizando esfuerzos para lograr un enfoque compartido de la supervisión.



La gestión educativa en los liceos²⁴⁷

Los liceos tienen una estructura organizacional de tipo vertical o piramidal simple. Se clasifican de acuerdo a su tamaño en cantidad de alumnos, la cantidad de turnos en que se imparte enseñanza y los niveles educativos que ofrecen (ciclo básico, bachillerato o ambos). En la figura 12.3 se presenta el organigrama de un liceo tipo.

Figura 12.3 Organigrama tipo de un centro de educación media



El equipo de Dirección es la máxima autoridad dentro del centro de estudios y reporta directamente a la Inspección de Institutos y Liceos o, en temas curriculares o docentes, a la inspección de la asignatura correspondiente. Está constituido por el director y los subdirectores,²⁴⁸ quienes deben distribuir sus horarios de modo de cubrir todas las horas en que se imparten clases en el liceo. Tienen el apoyo de un equipo multidisciplinario (psicólogo, trabajador social y profesor orientador pedagógico). La Dirección administra la institución y asegura el funcionamiento del servicio.

La única figura con un rol de conducción intermedio en el liceo son los secretarios, a quienes les compete la administración de las oficinas y la dirección del personal administrativo y de servicio. Los secretarios reportan directamente al equipo de Dirección.

²⁴⁷ Este apartado también se nutre exclusivamente del estudio de Mazzini y otros.

²⁴⁸ Dos subdirectores en el caso de liceos con tres turnos.



El resto del personal también depende de la Dirección: adscriptos, docentes de asignatura, ayudantes preparadores y orientadores bibliográficos. Nótese que se trata de algunos cientos de personas a los que cada equipo de Dirección debe orientar, acompañar, supervisar, evaluar y calificar, sin que existan responsables intermedios.²⁴⁹

Además, cada liceo tiene: una APAL (Asociación de Padres de Alumnos Liceales), integrada por la dirección y padres de alumnos que brindan apoyo económico o participan personalmente a través de sus capacidades y oficios, que responde a la Dirección; un servicio de cantina licitado, que es supervisado por una comisión de cantina en la que participan docentes y la dirección del centro, que reporta directamente a la última; y el servicio de vigilancia 222, que no responde directamente a la dirección del centro (se solicitan sus funciones y se elevan las horas de servicio al CES, quien se encarga de la liquidación del servicio contratado). Por último, en cada liceo hay una Asamblea Técnico Docente (ATD) con función consultiva y derecho de iniciativa frente a la Dirección.

Esta primera descripción muestra una estructura institucional simple, en la que faltan instancias de coordinación y responsabilidad intermedias, en especial con relación a los elencos docentes. Antiguamente se podía asumir que los docentes coordinaban espontáneamente sus actividades y que alcanzaba con la visita periódica del inspector de asignatura para orientar su trabajo. En este momento parece bastante clara la necesidad de algún tipo de forma de pertenencia de los docentes a un equipo o departamento dentro de la institución, así como la existencia de responsables de dichos departamentos. Parte de este problema está relacionado con el modo de concebir el trabajo docente como horas en aula, según se analizó en el capítulo anterior.

En el marco del estudio se pudo constatar la opinión unánime acerca de la importancia de los secretarios para el buen funcionamiento del liceo. Es crucial su conocimiento y capacidad para atender y resolver los temas vinculados a la toma de posesión del cargo por parte de los docentes (algo que, en virtud del sistema de elección de horas, debe realizarse cada año para todo el plantel docente, incluidos los que continúan trabajando en el mismo liceo), el control del presentismo e inasistencias, el sistema de control sobre las liquidaciones de salarios, el seguimiento del registro académico de los estudiantes, entre otros. Son considerados un eslabón fundamental en el vínculo del liceo con las áreas centrales de soporte administrativo del CES y apoyan a los directores en la atención de las demandas y solicitudes realizadas por la Inspección de Institutos y Liceos. De su capacidad dependen en buena medida las posibilidades del director para dedicarse a la gestión pedagógica.

Pero, además, es importante señalar que muchas veces la integración del plantel de dirección del centro está incompleta o es insuficiente en su dedicación horaria: no todos los centros alcanzan a cubrir los cargos u horas de subdirección necesarias. En otros casos no hay suficientes adscriptos, personal administrativo o personal de servicio.²⁵⁰ Cuando se producen vacantes en estos puestos no siempre son cubiertas a tiempo, dado que el sistema no cuenta con un mecanismo eficiente y permanente de selección y provisión de recursos humanos, y los centros educativos no tienen potestades para resolver estas situaciones por sí mismos. Si bien en el desarrollo del estudio no fue posible cuantificar estas situaciones, muchos actores entrevistados señalaron como un problema importante el hecho de que hay liceos que no cuentan con equipo de apoyo administrativo o de adscriptos completo. Más aún, se señaló que en algunos centros hay exceso de funcionarios administrativos y en otros faltan; en general esto último ocurriría en centros de contexto socioeconómico más desfavorable.

²⁴⁹ Por ejemplo, un liceo común diurno de tres turnos puede llegar a manejar entre personal docente y no docente un promedio de 150 a 200 funcionarios y cerca de un millar de estudiantes.

²⁵⁰ No todos los liceos tienen la integración completa de personal no docente y se identificaron demoras en la designación de personal, que es responsabilidad de la División de Recursos Humanos.

Como resultado se produce un conflicto entre la gestión administrativa y las gestiones pedagógica y comunitaria, en desmedro de estas últimas. Por tanto, los liceos tienen dificultades para desarrollar procesos educativos centrados en los aprendizajes y trayectos de los estudiantes, así como en la conformación de una comunidad educativa que trabaje en torno a un proyecto colectivo.

Las opiniones recogidas en el marco del estudio fueron concluyentes acerca de la importancia que tiene el director para la vida de los liceos, el clima educativo para el aprendizaje y el trabajo con la comunidad. Las visiones recogidas en este aspecto son coincidentes con las recogidas en el estudio sobre las condiciones de trabajo de los docentes que fuera analizado en el capítulo anterior. Sin embargo, no existe una formación básica para la gestión ni protocolos y manuales de procedimientos que ayuden al ejercicio de la función. Adicionalmente, la remuneración de la tarea, según se analizó también en el capítulo anterior, no se corresponde con las responsabilidades que implica.

Paralelamente, los liceos carecen de perfiles específicos para los diferentes tipos de funciones que requiere la vida de una institución grande y compleja. Una de las ausencias más notorias es la de un conjunto de coordinadores o directores pedagógicos a cargo de la orientación de los equipos y tareas docentes a través de departamentos u otro tipo de estructura organizacional.

Los problemas asociados al sistema de elección de horas

Otro elemento determinante de las dificultades en la gestión administrativa y pedagógica de los liceos deriva del sistema de provisión de horas docentes. El sistema genera que una cantidad relativamente importante de docentes asuman su cargo ya avanzado el año; que no existan incentivos para la concentración de horas en un mismo liceo y, por tanto, para la conformación de equipos; y que haya dificultades para cubrir las vacantes que se generan por licencias o por los docentes que renuncian para elegir horas en otro nivel o establecimiento educativo.

Los aspectos vinculados a la dimensión pedagógica (la constitución de equipos docentes) fueron analizados en el capítulo anterior. Desde el punto de vista administrativo el sistema demanda muchas horas de gestión para la confección de horarios, las tomas de posesión de los grupos en el centro, la sobrecarga derivada de atender las dificultades que genera comenzar el año lectivo con el equipo docente incompleto, las gestiones para cubrir las vacantes y suplencias que se generan a lo largo del año.

Adicionalmente, Filgueira y Lamas (2005) han señalado que el sistema es inequitativo porque concentra los problemas de rotación docente en los liceos de las periferias, que son los que atienden población en general con contextos de origen más desfavorable y define implícitamente una carrera para los docentes más jóvenes. Estos autores describieron con precisión los efectos que genera sobre la gestión del centro educativo: la evaluación anual de todos los docentes del sistema significa una pesada carga sobre el propio sistema; la reasignación anual genera rotación docente (40% anual) y esta, a su vez, elevada inestabilidad en los equipos docentes, falta de compromiso institucional y poco conocimiento de colegas y alumnos; dificulta la construcción de un plan o proyecto anual de centro y se reduce la construcción de aprendizaje institucional; pierde eficacia la constitución de un espacio de “coordinación docente” como forma de favorecer la gestión colectiva del liceo; los docentes con menos méritos y experiencia mayoritariamente eligen sus horas en los liceos ubicados en los contextos sociales más desfavorecidos; en algunas asignaturas no se dictan clases hasta mediados de año porque no se proveen los cargos a tiempo.



En respuesta a este problema se manejaron dentro del CES dos alternativas que no llegaron a implementarse: la creación de la figura del profesor cargo y un sistema para la elección de horas cada dos o tres años. Actualmente las autoridades hicieron explícita su voluntad de crear un equipo que trabaje en la revisión del sistema, lo que constituye un contexto de oportunidad para el cambio efectivo. Del intercambio con los actores surge que el sistema debería contemplar la posibilidad de anticipar el calendario de elección, elegir por más tiempo, concentrar horas en un liceo, lograr que los directores puedan incidir en la elección o en la definición de criterios y contemplar la posibilidad de que en Montevideo y Canelones se regionalice la elección.

La cuestión de la autonomía en los centros

La centralización que caracteriza la toma de decisiones a través de resoluciones del Consejo sobre la mayoría de los temas imposibilita que a nivel de los liceos se pueda incidir sobre la asignación de los recursos con los que cuenta el centro (docentes, no docentes y materiales).

Contrariamente a lo que podría suponerse, el sistema centralizado de gestión no ha redundado en un alivio de las tareas administrativas en las unidades territoriales. Las unidades centrales de soporte del CES son una fuente de demandas hacia los liceos, agregando procesos en los trámites para las liquidaciones de sueldos, licencias del personal, reportes de presentismo, entre otros. El propio Consejo es fuente de demandas a los liceos, en particular al director.

Ante esta situación algunos actores, principalmente desde el sistema político, han instalado en la discusión pública la necesidad de dotar a los centros educativos de mayor autonomía para gestionar recursos, tomar decisiones y construir currículo. En el marco del estudio fue posible constatar la demanda de mayor autonomía para los centros educativos, principalmente entre los docentes consultados.

Con relación a este tema, "se entiende por autonomía escolar a la transferencia de responsabilidades desde un nivel de gobierno superior hacia la escuela, acompañada de los recursos necesarios para su ejecución. Los recursos pueden ser en dinero, equipamiento, material didáctico o las condiciones legales que permitan a la escuela cumplir con las nuevas funciones que se le transfieren" (Espínola y otros, 2000: 3). La autonomía puede ser administrativa, consistente en el traspaso de responsabilidad sobre recursos humanos, financieros o materiales, o pedagógica, que supone el traspaso de responsabilidades en relación al currículo y su implementación, incluyendo en general funciones relacionadas con su adecuación a las necesidades locales.

Espínola destaca que construir autonomía "implica instaurar en la escuela capacidades de planeación, ejecución y evaluación colectivas que con los sistemas centralizados no son necesarias" (Espínola y otros, 2000: 6). Esto último tiene singular importancia, porque muchas veces en la discusión pública en nuestro país se plantea el tema de la autonomía exclusivamente desde la perspectiva de la transferencia de recursos y responsabilidades, pero no desde la perspectiva de las capacidades necesarias para asumirlas. Más aún, en la situación actual de las escuelas primarias, liceos y escuelas técnicas, una descentralización de la gestión tendría como efecto principal un incremento de las ya excesivas responsabilidades y tareas administrativas a cargo de los equipos de dirección. Por ello se requiere de un análisis integrado de estos temas, en especial con relación a los requerimientos de personal calificado en gestión administrativa, por un lado, y en gestión pedagógica y didáctica, por otro, al interior de los centros de enseñanza. Una de las principales diferencias en la gestión de los centros educativos del sector privado son las dotaciones de personal de conducción con que cuentan.



Consideraciones finales

A partir de lo analizado a lo largo del capítulo, cuatro grandes áreas de trabajo emergen como desafíos que deberían ser abordados en materia de gestión. Tal como fuera señalado al presentar el capítulo, si bien el foco del estudio que funciona como insumo principal sobre este tema estuvo puesto en la enseñanza secundaria, ello no significa asumir que las dificultades y la necesidad de cambios en la gestión se restrinjan a dicho subsistema.

Una primera área de trabajo es la modificación de la matriz sobre la cual están organizados los centros de enseñanza media. Es necesario incorporar nuevos espacios institucionales de pertenencia de los docentes (por ejemplo, departamentos) que vayan mucho más allá de los espacios de coordinación hoy existentes, con figuras de responsabilidad intermedia (por ejemplo, coordinadores docentes o directores de departamento) que formen parte del equipo de conducción institucional y que tengan algunas de las funciones de orientación del trabajo docente que hoy corresponden a los inspectores. Se necesita, además, un sistema que provea en forma regular y eficiente los cargos de docencia indirecta y no docentes, así como más personal para la gestión administrativa. Los cambios incluyen la necesidad de modificar los sistemas de elección anual de horas y de dedicación de los profesores (en los liceos y escuelas técnicas), según fue analizado en el capítulo anterior.

En segundo lugar, es necesario diseñar un programa orientado a fortalecer las capacidades de liderazgo de los directores. Para esto se requiere de un programa que aborde de manera coherente un conjunto de aspectos: una revisión formal de la norma que regula sus competencias; una nueva descripción de funciones y el perfil para el cargo; una revisión de las remuneraciones de los cargos de dirección; nuevas y más adecuadas formas de selección para el acceso a dichos cargos; e instancias de formación específicas para la planificación y gestión. La consolidación de los directores requiere, además, de un acompañamiento en la gestión que implica la revisión de las funciones y el rol de los inspectores, procurando una mayor cercanía con el territorio, un acompañamiento más cercano y una mirada evaluativa más integral de la gestión educativo-pedagógica.

En tercer lugar, es necesaria una reestructura global de los sistemas de inspección que los adecue a las nuevas realidades y desafíos. Esto implica ajustar la cantidad de inspectores y su sistema de trabajo, abandonando la pretensión de supervisión directa a todos los docentes del país, creando nuevas figuras de orientación pedagógica dentro de los liceos y escuelas técnicas (o de carácter zonal, según la localidad y el tamaño de los centros), dotando a las inspecciones de mayor capacidad técnica y de apoyos administrativos, desarrollando un nuevo sistema para la evaluación del desempeño docente y, al igual que en el caso de los directores, revisando los sistemas de remuneración, selección y capacitación para la función.

En cuarto lugar, es necesaria una revisión del conjunto de las estructuras centrales de gestión administrativa y de las reglas para la toma de decisiones. Esto incluye la inversión en planificación estratégica; la creación de equipos técnicos de alta especialización en gestión; la creación de ámbitos de coordinación técnica al más alto nivel de las estructuras centrales; la revisión y protocolización de los procedimientos administrativos, simplificándolos y desconcentrándolos; el fortalecimiento de los sistemas de información y el desarrollo de programas de formación para la gestión.

Para cerrar este capítulo es inevitable advertir acerca de la larga historia de procesos de reestructuración y ajuste a la gestión en el CES, sin que se hayan consolidado cambios realmente significativos. La situación es preocupante porque desde la recuperación democrática en cada período de gobierno se han anunciado e intentado cambios que no terminan de consolidarse y producir una transformación real.



En efecto, la memoria del CES correspondiente al período 2005-2010 (CES, 2010), luego de señalar que “al comenzar la gestión, se constató una excesiva centralización del trámite administrativo, con superposición de competencias y carencias en el sistema de comunicación a nivel interno y con las dependencias liceales”, destaca que “se dispusieron políticas y medidas tendientes a la descentralización” y las enumera. Estas medidas incluyeron creación de algunas nuevas reparticiones y jefaturas, racionalización de trámites, cambios en la normativa, un nuevo formato de elección de horas docentes, revisión del sistema de expedientes y mejoras en el sistema de inscripción de los estudiantes.

A pesar de estos esfuerzos, el documento reconoce la necesidad de un cambio organizacional más profundo y una reestructura mayor, que la administración siguiente (2010-2015) se propuso llevar adelante, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Presupuesto:

El Consejo entrante, habiendo escuchado la necesidad explícita de producir un cambio organizacional por parte del Consejo que lo antecedió, de los funcionarios docentes y de gestión, la ATD, FENAPES, ATES decide asumir este desafío en su período de gobierno.

El desafío implica el diseño colectivo de una nueva estructura organizacional, acorde a la función y la proyección de la educación secundaria, basada en criterios de simplificación, flexibilidad, racionalidad; con funciones y tareas —explícitamente definidas— adecuadas al desarrollo organizacional. Implica además, reconocer que este proceso requiere un cambio en la cultura institucional, en procura de habilitar y estimular la creatividad y la eficiencia en la solución de problemas (ANEP, 2010c, 39-40).

De acuerdo con la información presentada a lo largo de este capítulo, el proceso de reestructura en curso en el CES es aún incipiente y parecería tratarse de una transformación más fenoménica que estructural, todavía con escasos recursos humanos asignados. Por otra parte, si bien es valorada en su intención, la reestructura todavía no ha alcanzado legitimidad entre los responsables de las diferentes áreas de trabajo, que a su vez expresan cierta desconfianza con respecto a las posibilidades de realizar cambios significativos.

Algo similar ha ocurrido con relación a los cambios en el sistema de inspección del CES, que ha tenido intentos de reestructura en cada administración.²⁵¹ Esta situación, de cambios permanentes que no terminan de consolidarse, genera descreimiento y merma la capacidad de valorar y jerarquizar los cambios de signo positivo cuando estos ocurren. Todos los cambios son percibidos por funcionarios y docentes como fenoménicos y de corta duración.



²⁵¹ En el año 1992 la Circular 2084/92 del 22 de octubre resolvió aprobar el proyecto de Reglamento de funcionamiento de la División Inspección Docente. Durante la siguiente administración (1995-1999) se inició un proceso de creación de inspecciones regionales en Secundaria, que luego quedó por el camino. En el año 2002 el CODICEN (Acta 41, Resolución 48, del 9 de julio) resolvió aprobar un nuevo perfil de la función inspectiva, que no produjo modificaciones sustantivas. Según se describió antes en este texto, en la presente administración se ha iniciado un nuevo proceso de regionalización de la inspección.

Capítulo 13. Los recursos dirigidos a la educación

En la última década Uruguay ha aumentado sensiblemente los recursos públicos dirigidos a la educación, y destina porcentajes históricamente altos de recursos en relación con su capacidad económica. En ese marco se ha instalado en el país un debate acerca del nivel de recursos que debe destinarse a la educación, así como también sobre la efectividad y eficiencia de su asignación, teniendo en cuenta algunos de los resultados educativos alcanzados.

Si bien en muchos casos el debate se centra en el incremento de los recursos destinados a la enseñanza, la evidencia empírica es ambigua respecto a la relación recursos-resultados. Un mayor nivel de recursos no lleva necesariamente a mejores resultados (véase por ejemplo Hanushek, 2002; Glewwe y otros, 2011). De ello no se infiere que los recursos no importan. Si bien gran parte de la evidencia disponible es criticada por establecer inferencia causal sobre datos observacionales, investigaciones basadas en datos experimentales o cuasi experimentales con estrategias de identificación del impacto más rigurosas, así como otras que observan algún aspecto de calidad de los recursos, generalmente aportan evidencia a favor de que los recursos importan, especialmente bajo determinados umbrales de nivel (véase Card y Krueger, 1996; Card y Payne, 2000). Los datos de PISA 2012 también aportan indicios sobre que, bajo cierto umbral de desarrollo económico, un aumento de los recursos asignados se correlaciona positivamente con una mejora de los resultados educativos (OCDE, 2013e).

Como ocurre en cualquier actividad, en educación importa no solamente la cantidad de recursos, sino también cómo se asignan y cómo se gestionan. La asignación de recursos en distintos componentes puede tener distinta efectividad en el logro de un determinado objetivo y la evidencia empírica disponible en general es poco concluyente en cuanto a qué combinación de recursos es la más efectiva (véase Glewwe y otros, 2007). En general, la efectividad de los recursos está mediada por una gran cantidad de factores contextuales e institucionales, lo que resulta en que una combinación efectiva en un determinado país o contexto no necesariamente es trasladable a otros.

En este contexto, con respecto al esfuerzo económico realizado en los últimos años, cabe hacerse una serie de preguntas. ¿Cómo se sitúa Uruguay en la comparación internacional? ¿Cuánto ha crecido el gasto público en educación en términos de los recursos que puede comprar? ¿En qué se han gastado los recursos financieros? ¿A qué niveles educativos fueron dirigidos? ¿Existió alguna priorización? ¿El aumento del gasto público se destinó a financiar aumentos de cobertura de estudiantes o implicó un mayor nivel de recursos por alumno atendido? ¿Los recursos públicos tuvieron una asignación diferencial teniendo en cuenta el contexto socioeconómico de los estudiantes? ¿Cuál es el nivel de gasto privado en educación? ¿Cuál fue su contribución a la evolución de los recursos totales para la educación en la última década? ¿Cómo se comparan los recursos por estudiante en el sistema público y en el privado?

Este capítulo procura responder estas y otras preguntas para aportar al debate sobre el nivel y la asignación de recursos para la educación en Uruguay en la última década. Primero se presenta la distinción entre financiamiento y provisión de educación y se explicitan brevemente las fuentes de información utilizadas. En segundo lugar, se detallan las distintas formas de medición de los recursos dirigidos a la educación. En tercer lugar, se presenta un panorama de la situación de Uruguay en cuanto al nivel de recursos públicos y privados dirigidos a la educación, su composición según niveles educativos y su evolución en la última década, situándolo en la comparación internacional. En cuarto lugar, se pone foco en la ANEP y se analiza la asignación de recursos según niveles y componentes del gasto en la última década. En quinto lugar, a partir de las estimaciones de gasto por estudiante, se analiza la brecha entre los recursos por estudiante en el sector público y privado en los últimos años. En sexto lugar, se realiza un análisis que procura dar cuenta de la asignación de algunos recursos educativos en relación con el contexto socioeconómico y cultural de los estudiantes. Finalmente, el último apartado resume los principales resultados y realiza algunas consideraciones finales.

Gasto en educación, provisión y financiamiento: conceptos y fuentes de información

Para conocer el esfuerzo que se realiza a nivel nacional en cuanto a recursos²⁵² asignados al sector educativo hay que analizar el gasto total en educación, distinguiendo entre su financiamiento y su prestación. Cuando se estudia el primero de ellos corresponde observar el origen de los fondos que sostienen la actividad de referencia, mientras que cuando se analiza el segundo se observa quién realiza la prestación. El carácter público o privado proviene de la naturaleza del agente que financia o que ejecuta la intervención. En este sentido, al analizar la naturaleza de los recursos se pueden distinguir cuatro combinaciones.

Tabla 13.1 Estructura del gasto total en educación

Financiamiento	Prestación	
	Pública	Privada
Público	(I) Prestación pública, financiamiento público	(II) Prestación privada, financiamiento público
Privado	(III) Prestación pública, financiamiento privado	(IV) Prestación privada, financiamiento privado

Fuente: Grau (2001: 6).

En general, nos referiremos a gasto público o privado en referencia a la fuente de financiamiento, independientemente del prestador. Se considera gasto público en educación a todos los recursos financiados por el sector público dirigidos hacia el sector educativo, independientemente de quién sea el prestador (cuadrantes I y II de la tabla anterior). Un ejemplo del cuadrante I lo constituyen los gastos provenientes de rentas generales ejecutados por la ANEP. Un ejemplo del cuadrante II son las transferencias desde el presupuesto público a los centros CAIF, de gestión privada.

²⁵² La literatura suele referirse a los recursos asignados a la educación tanto en términos de gasto como de inversión, dependiendo del marco conceptual al que refiera. A lo largo de este capítulo se utilizará el término "gasto".



No obstante, debe aclararse que las fuentes de información no siempre permiten distinguir la provisión de financiamiento, por lo que en general se asume implícitamente que la provisión pública se corresponde con financiamiento público. Sin embargo, existen algunas excepciones: por ejemplo, dentro de los gastos ejecutados por la ANEP existen partidas provenientes de donaciones del sector privado que financian servicios educativos públicos de forma puntual y son partidas no regulares. Estas partidas corresponderían al cuadrante III del esquema anterior, pero en general la información disponible no permite desagregarlas en forma sistemática.

Para la cuantificación del gasto público en educación se emplearon resúmenes de los balances presupuestales²⁵³ considerando los recursos ejecutados por las unidades ejecutoras y organizadoras del gobierno central que prestan servicios educativos o de apoyo a estos.²⁵⁴

En el caso del gasto privado, tanto en términos de prestación como de financiamiento (cuadrante IV), se consideraron los gastos de los hogares que se destinan a la educación estimados a través de la Encuesta de ingresos y gastos del INE de 2006 y su actualización mediante índices de precios y cantidades del sector educativo privado.²⁵⁵ El gasto de los hogares es la principal fuente de financiamiento del gasto privado educativo; sin embargo, otros agentes privados también destinan recursos para financiar prestaciones privadas, como por ejemplo las empresas, por medio de donaciones.

Finalmente, otras fuentes de recursos son las exoneraciones fiscales a instituciones de enseñanza privada y la renuncia fiscal derivada de las exoneraciones impositivas a las donaciones de empresas privadas dirigidas al sector educativo (tanto público como privado). Las primeras corresponden al cuadrante II del esquema anterior (financiamiento público, provisión privada), mientras que las segundas pueden estar incluidas en el cuadrante II o el I. Para la cuantificación de estos recursos se utilizaron las estimaciones de gasto tributario elaboradas por la Dirección General Impositiva (DGI) —que corresponden a la renuncia fiscal asociada a exoneraciones del impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto a las rentas de las actividades económicas (IRAE) al sector de enseñanza privada y a la exoneración del IRAE por las donaciones de empresas privadas con destino a la educación y otros rubros— y las estimaciones del monto de exoneraciones de aportes patronales a la seguridad social a instituciones de enseñanza privada elaboradas por BPS.

La medición del gasto en educación

A lo largo de este apartado nos referiremos a los recursos financieros asignados a la educación. El análisis se centrará en tres aspectos: cuál es el nivel y cómo han evolucionado los recursos financieros destinados a la educación en relación con la capacidad económica del país; cuál es el nivel y cómo han evolucionado los recursos en términos de su poder de compra; y cómo se han asignado los recursos entre niveles, rubros y tipos de centro en cuanto al contexto sociocultural de la población que atienden.

Para el primer análisis se utiliza el ratio del gasto en educación (público y privado) como porcentaje del PIB. Para el gasto público también se analiza su prioridad fiscal, a través del ratio de gasto público en educación sobre el gasto público total.

El segundo tipo de análisis incorpora el hecho de que los recursos financieros son luego transformados en bienes y servicios, en particular en recursos humanos (horas de docencia

²⁵³ Proporcionados por el MEF.

²⁵⁴ Por falta de información desagregada no se incluyen los gastos en educación ejecutados por los gobiernos departamentales. En el Anexo de notas metodológicas están los incisos considerados para la estimación del gasto público en educación.

²⁵⁵ Metodología disponible en el Anexo de notas metodológicas.



directa e indirecta, salarios docentes y no docentes, horas de servicios de apoyo, entre otros) y recursos materiales (infraestructura física, equipamiento educativo, computadoras, textos, entre otros). Resulta relevante analizar cómo han evolucionado los recursos financieros en términos del poder de compra de los distintos bienes y servicios utilizados para brindar el servicio educativo.

A nivel internacional, para medir el poder de compra del gasto en educación este se ajusta por índices generales de precios al consumo, que a los efectos de las comparaciones entre países se ajustan luego por paridad de poder adquisitivo (PPA).²⁵⁶ El ajuste del gasto a través de índices generales al consumo (en Uruguay, el índice de precios al consumo, IPC) ofrece una aproximación de lo que podría comprar ese monto de recursos en términos de una canasta representativa de bienes. Sin embargo, conviene aquí diferenciar lo que implica este ajuste del gasto en educación con relación a los dos tipos de recursos mencionados antes (humanos y materiales).

En términos de recursos humanos, el ajuste del gasto en remuneraciones a través del IPC reflejará la evolución de dos grandes factores: la evolución de los salarios reales de docentes y no docentes (es decir, la evolución del poder de compra de los salarios en términos de una canasta representativa de bienes) y la evolución de las “cantidades” de servicios de enseñanza (básicamente, de horas docentes y no docentes). Un aumento de cualquiera de estos dos factores se traducirá en un incremento del gasto real en remuneraciones dirigido a la enseñanza.

Una opción diferente a la generalmente utilizada a nivel internacional para el ajuste del gasto en remuneraciones es utilizar como factor de ajuste el índice medio de salarios (IMS) en lugar del IPC.²⁵⁷ Sin embargo, en este caso se obtendrá una medida únicamente de “cantidades” de servicios (horas), sin considerar la evolución del status salarial de docentes y no docentes. Para la medición de “gasto real” en educación resulta relevante considerar la evolución del status salarial del personal de la educación al menos por dos razones. En primer lugar, el nivel salarial impacta directamente sobre el atractivo de la profesión docente e influye sobre las decisiones de inscribirse en la carrera, así como de mantenerse en la ocupación docente a lo largo de la vida. En segundo lugar, bajo ciertas circunstancias pueden reflejar o inducir aumentos de calidad o productividad docente.²⁵⁸ Estas y otras razones hacen que la calidad docente, si bien no necesariamente se relaciona en forma lineal con el nivel salarial general, tampoco es cierto que permanezca invariante ante cualquier nivel salarial. El salario docente influye sobre la calidad del principal insumo del servicio educativo y por lo tanto constituye una parte de los recursos “reales” invertidos en la educación.

Debido a estas consideraciones, a lo largo de este apartado se utiliza el criterio general internacional de ajuste del gasto a través del índice de precios al consumo y se refleja de esta manera la evolución de los dos grandes factores que determinan la variación del gasto real de las remuneraciones (cantidades de horas o servicios en general, y salarios reales). No obstante, también se utiliza el ajuste a través del IMS para descomponer ambos factores por separado.

Con respecto al gasto en recursos materiales, en general el ajuste por IPC se aproxima razonablemente a la evolución del poder de compra de los recursos financieros invertidos en ellos. Si bien utilizaremos este ajuste para este tipo de recursos, también se ajustó la inversión en capital físico (que corresponde mayoritariamente a infraestructura) por el índice de costo de la construcción (ICC).

²⁵⁶ El ajuste se realiza para normalizar los distintos niveles de precios para la misma canasta de bienes entre países.

²⁵⁷ Véase Patrón y Vaillant (2012). Los autores utilizan el deflactor del PIB de Cuentas Nacionales, que es el IMS de enseñanza.

²⁵⁸ Por ejemplo, el caso de que mayores salarios reflejaran mayor formación o mejoras en el desempeño docente.

Finalmente, otro tipo de comparación internacional que se realiza es el análisis del gasto real por estudiante matriculado de Uruguay respecto al de otros países del mundo. El problema que surge en este caso es que el gasto real depende en buena medida de los salarios reales docentes de la economía en cuestión, debido a que la actividad educativa es fuertemente intensiva en recursos humanos, en particular docentes. A su vez, los salarios reales docentes, al igual que los salarios generales de cualquier economía, dependen de la capacidad económica del país en cuestión. Por ello, para comparar el gasto real por estudiante matriculado entre distintos países se relativiza dicho valor respecto al valor del PIB per cápita, este último como medida de los recursos disponibles por habitante en una economía.

El gasto en educación en Uruguay: nivel y evolución general de los recursos públicos y privados en la última década

El financiamiento y la provisión de educación en Uruguay

El siguiente cuadro presenta la distribución de los recursos en educación correspondientes al año 2012 de acuerdo a la naturaleza del agente en cuanto al financiamiento y la provisión, según el esquema presentado en el apartado anterior.²⁵⁹ El 76,3% del total de recursos destinados a la educación es financiado por el sector público y el resto corresponde a financiamiento privado, proveniente de hogares, instituciones sin fines de lucro y empresas. La enorme mayoría de los recursos públicos son ejecutados por organismos públicos (68,5% del total, cuadrante I) mientras que casi el 8% del total corresponde a fondos públicos (directos²⁶⁰ y renuncia fiscal) ejecutados por el sector privado (cuadrante II). Dentro del financiamiento público, hay recursos destinados de forma directa al sector educativo (cuadrantes I.a y II.a) y renuncia fiscal correspondiente a tributos que el Estado deja de recaudar en favor del sector educación, sea provisión pública (cuadrante I.b) o privada (cuadrante II.b).²⁶¹

Por otra parte, la casi totalidad del financiamiento privado se canaliza a través de instituciones privadas. La mínima excepción la constituyen los fondos expresados en el cuadrante III, que corresponden a las donaciones de empresas con destino a instituciones de enseñanza de provisión pública²⁶² (0,01% del total del gasto en educación). El gasto privado ejecutado por el sector privado representa casi el 24% del gasto total en educación y dentro de este la gran mayoría corresponde a gastos realizados por los hogares. Las donaciones de empresas privadas a instituciones privadas representan 0,03% del gasto total (cuadrante IV.a).²⁶³

²⁵⁹ Se utiliza el año 2012 porque es el último disponible con las cifras finales de gasto ejecutado.

²⁶⁰ El financiamiento de los CAIF se realiza con fondos públicos, pero su implementación es llevada a cabo por organizaciones de la sociedad civil. En la misma situación se encuentran los clubes de niños y centros juveniles financiados por el INAU, ejecutados por organizaciones de la sociedad civil, pero no se cuenta con información desagregada de su cuantía.

²⁶¹ Hay que destacar que el modo de estimación empleado por la DGI considera como supuesto que la estructura de gastos de las empresas se mantendría incambiada si no existiese el tratamiento diferencial, o sea, el Estado pasaría a recaudar estos montos en ausencia de dichas medidas.

²⁶² En el cuadro 13.A.1 del Anexo de cuadros puede verse la distribución de las donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834. También tendrían que incluirse las donaciones que realizan los hogares, pero no se cuenta con esta información.

²⁶³ Corresponde a las donaciones efectuadas en el marco de las donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834.



Cuadro 13.1 Distribución del gasto total en educación, según naturaleza del financiamiento y de la prestación (en %) (1). 2012

Financiamiento	Prestación		
	Pública	Privada	Total
Público	(I.a) Financiamiento, prestación pública 68,5	(II.a) CAIF 1,9	76,3
	(I.b) Renuncia fiscal, prestación pública 0,04	(II.b) Renuncia fiscal, prestación privada 5,9	
Privado	(III) Donaciones de empresas a instituciones públicas 0,01	(IV.a) Donaciones de empresas a instituciones privadas 0,03	23,7
		(IV.b) Pagos de hogares e inst. sin fines de lucro a inst. privadas 23,6	
Total	68,6	31,4	100,0

Fuente: MEF, INE, ANEP, MEC, DGI y BPS.

(1) El cuadrante II.a debería incluir otros componentes de gasto financiado por el sector público y ejecutados por agentes privados (por ejemplo, el gasto no docente dirigido a Aulas Comunitarias), pero no fue posible desagregarlos.

El gasto público en educación

En Uruguay, la provisión de educación pública se encuentra fuertemente concentrada en la ANEP (que provee la educación inicial, primaria, media básica y superior, educación técnica y tecnológica, así como también la formación de docentes) y en la Universidad de la República (que fue la única institución proveedora de educación universitaria pública hasta la reciente creación de la UTEC). Sin embargo, también hay otros servicios e instituciones que dirigen y ejecutan recursos públicos hacia el sector educativo. Tal es el caso de los gastos dirigidos a la educación ejecutados por el MEC, tanto para la función de regulación como para la provisión de algunos servicios educativos; los gastos ejecutados por el INAU correspondientes a las transferencias a los centros CAIF; los recursos ejecutados por el Plan Ceibal; los gastos ejecutados por el Ministerio de Defensa y el Ministerio del Interior en educación militar y policial respectivamente; y los fondos provenientes de programas sociales destinados a la educación pública enmarcados en el MIDES, entre otros.

Al referirse al “gasto público en educación” corresponde contabilizar todos estos recursos. Sin embargo, las principales fuentes de información no permiten identificar y discriminar el gasto en educación que realizan otros organismos distintos de la ANEP y la UdelaR para años anteriores a 2004. Por ello, el análisis de la evolución y la distribución del gasto público en educación se realiza a partir de 2004 y hasta 2013.²⁶⁴

²⁶⁴ Los criterios de desagregación del gasto público en educación por niveles y los componentes que se incluyen están en el Anexo de notas metodológicas.



En 2013, el gasto público total en educación ascendió a 54.447²⁶⁵ millones de pesos de ese año.²⁶⁶ La distribución por niveles educativos muestra que la enseñanza primaria concentra la mayor parte de los recursos, lo cual se asocia a una cobertura de alumnos superior a la de los otros niveles de enseñanza.²⁶⁷ Le sigue en importancia el gasto en educación media,²⁶⁸ terciaria y por último la educación sin nivel asociado.²⁶⁹ La composición del gasto público en educación por niveles no ha tenido variaciones drásticas en el período de estudio; lo más destacable es el descenso de la participación de la educación primaria y terciaria y el aumento de la participación de la educación inicial y primera infancia, y sin nivel asociado.

Gráfico 13.1 Evolución de la composición del gasto público en educación, por niveles (1). 2004 – 2013



Fuente: MEF.

(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

²⁶⁵ La estimación presentada para 2013 es preliminar por no contar con toda la información del gasto ejecutado y considerar el crédito vigente en algunas partidas. Ver Anexo de notas metodológicas.

²⁶⁶ El cuadro 13.A.2 del Anexo de cuadros ilustra el gasto público en educación según nivel y organismo ejecutor para el período 2004-2013.

²⁶⁷ En el capítulo 3 de este informe está disponible la matrícula de la ANEP por nivel educativo.

²⁶⁸ Dentro de educación media se incluyó toda la educación técnico-profesional del CETP por no contar con información suficiente para su desagregación en media, terciaria o sin continuidad educativa. Cabe notar que la educación media representa cerca del 80% de la matrícula del CETP.

²⁶⁹ Los rubros sin asignar por nivel incluyen Ciencia y Tecnología, Escuela Nacional de Policía y Educación Militar no terciaria, INAU excluyendo CAIF, refuerzo de boleto gratuito del MTOP, programas educativos del MIDES excluyendo Maestros Comunitarios y Aulas Comunitarias, y otros gastos asociados a capacitaciones, educación para discapacidad, entre otros. Por educación inicial y de primera infancia se entiende todos los servicios educativos orientados a las edades menores de 6 años. Dentro del nivel de educación media se considera, además de secundaria, todo lo que está bajo la órbita del CETP, aunque sea educación sin continuidad laboral o terciaria, debido a que no fue posible su desagregación. En el Anexo de notas metodológicas se encuentra la metodología de desagregación.



Con relación a la capacidad económica del país, puede observarse que el gasto público en educación ha crecido sensiblemente: pasó de representar el 3,2% del PIB en 2004 al 4,8% del PIB en 2013. Se identifican dos períodos: uno de notorio crecimiento entre 2006 y 2009, cuando el gobierno se estableció la meta de alcanzar el 4,5% del PIB en recursos públicos para la educación, y otro de relativa estabilidad, entre 2009 y 2013.

Gráfico 13.2 Evolución del gasto público en educación, por niveles (1) como porcentaje del PIB. 2004 – 2013



Fuente: MEF y Banco Central del Uruguay (BCU).

(*) 2013 estimación preliminar.

(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

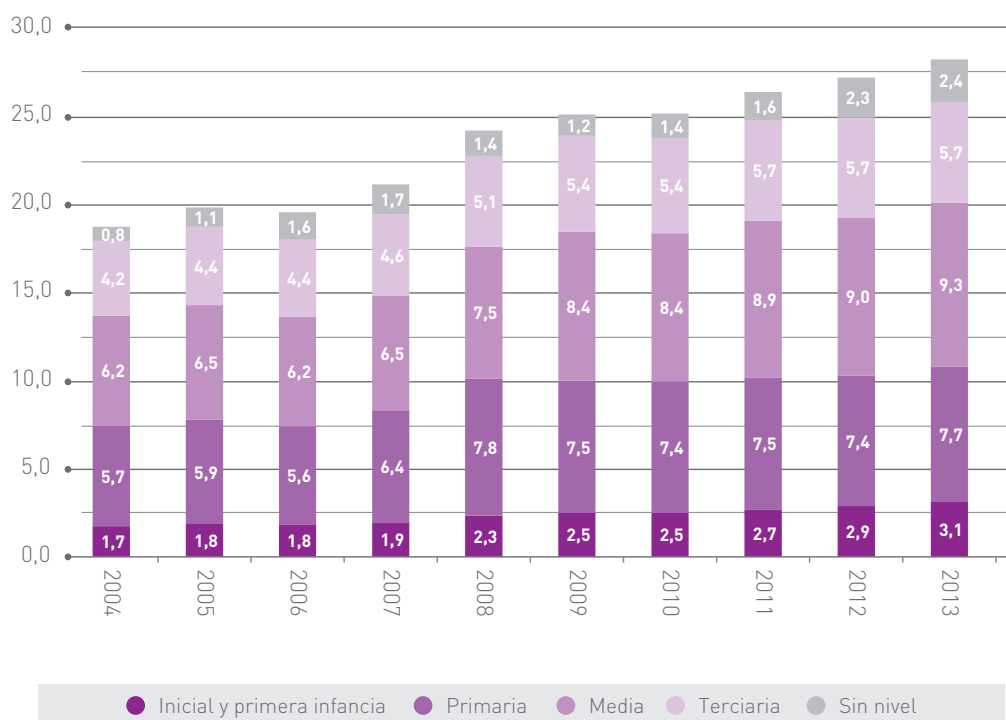
En el período analizado, el presupuesto público dirigido a cada nivel educativo creció en mayor proporción que el PIB. Puntualmente, los presupuestos asociados a inicial y primaria, y media²⁷⁰ se incrementaron poco más de medio punto del PIB al comparar 2004 y 2013. La educación terciaria y los rubros sin asignar por nivel aumentaron su participación en el PIB aproximadamente 0,2 puntos. Si se considera la estimación desagregada de los recursos dirigidos a inicial y a primaria, el nivel que aumentó más en términos porcentuales es el de educación inicial, que lo hizo un 80%, subiendo su participación 0,23 puntos del PIB.

El incremento de los recursos públicos para la educación fue resultado de un aumento del sesgo de la política fiscal hacia este sector. Puede observarse que el gasto público en educación aumentó sensiblemente su participación en el gasto público del gobierno central, pasando de representar 18,7% en 2004 a 28,2% en 2013.

²⁷⁰ Dentro de educación media se incluyó toda la educación técnico-profesional del CETP por no contar con información suficiente para su desagregación.



Gráfico 13.3 Evolución del gasto público en educación, por niveles ⁽¹⁾ como porcentaje del gasto del gobierno central. 2004 – 2013 ⁽²⁾

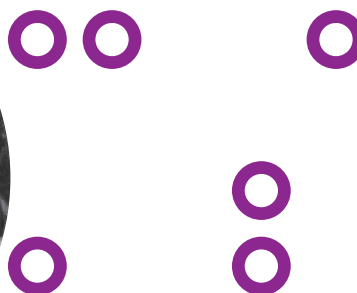


Fuente: MEF y BCU.

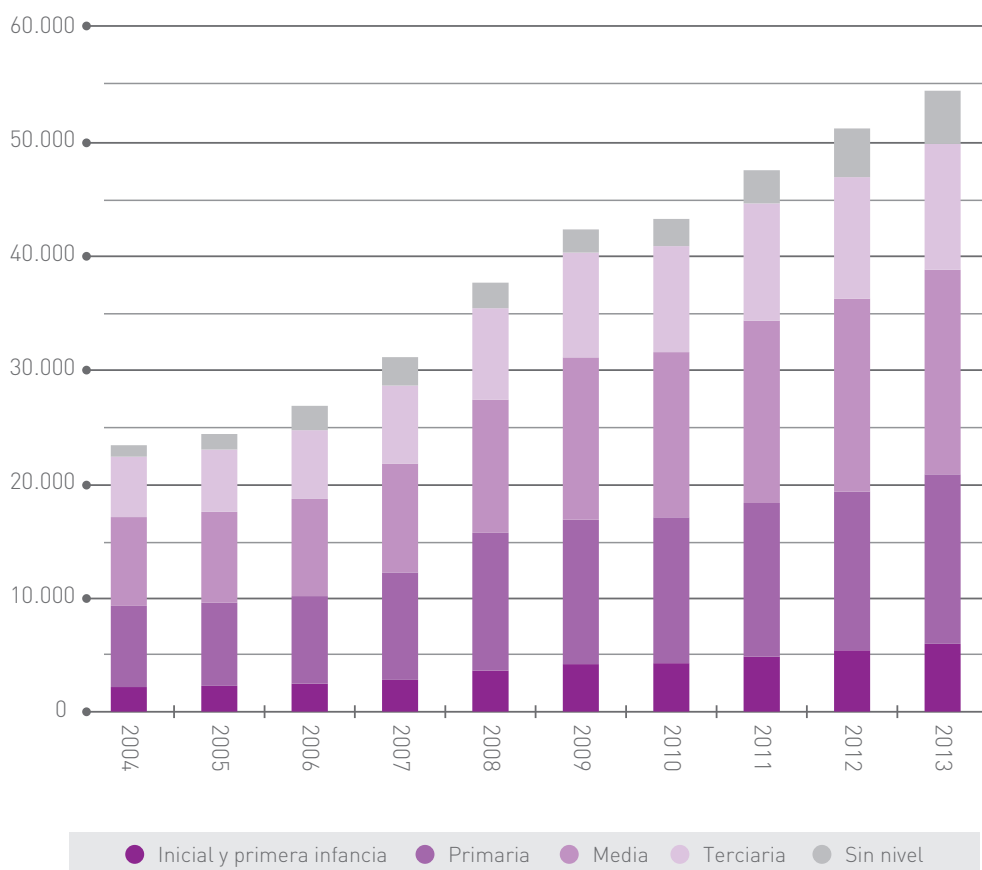
(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

(2) 2013 estimación preliminar.

En términos reales, también se observó un importante incremento del gasto público en educación entre 2004 y 2013, que se ubicó en 133% acumulado, equivalente a un crecimiento de 10% promedio acumulativo anual. Excluyendo el gasto en educación sin nivel asociado, el gasto público destinado a educación inicial fue el que más aumentó en el período y lo hizo a una tasa acumulativa anual del 12%. Le siguen la educación media con una tasa acumulativa anual del 9,7%, y terciaria y primaria con el 8,5% en ambos casos.



**Gráfico 13.4 Evolución del gasto público en educación, por niveles (1)
en millones de pesos (2), 2004 – 2013**



Fuente: MEF e INE.

(1) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

(2) Pesos constantes a 2013.

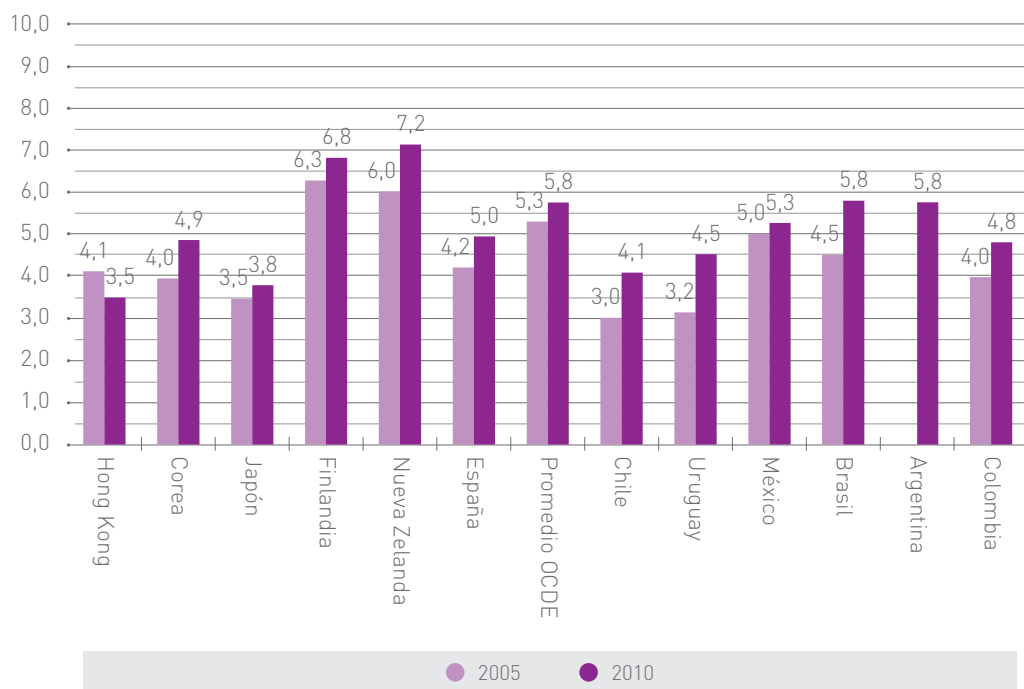
Si bien han aumentado notoriamente los recursos públicos dirigidos a la educación, en la comparación internacional Uruguay continúa caracterizándose por destinar un relativamente bajo porcentaje de recursos con relación al PIB. El gráfico que sigue ilustra el gasto público en educación con relación al PIB para un conjunto de países seleccionados, de la región y del resto del mundo. Puede observarse que a 2005 Uruguay se encontraba dentro de los ratios más bajos de gasto público en educación sobre el PIB, solo superando a Chile.²⁷¹ Entre 2005 y 2010²⁷² el incremento de los recursos públicos en educación de Uruguay con relación al PIB ha sido de los más importantes entre los países objeto de comparación, lo que ha mejorado su posición relativa. No obstante, Uruguay continúa estando entre los países de menor ratio. A pesar del notable incremento, al 2010 el ratio de gasto educativo público con relación al PIB de Uruguay continuó situándose en un nivel inferior a países de la región como Argentina, Brasil o México, y bastante inferior al promedio de países de la OCDE.

²⁷¹ En Chile existe un fuerte peso relativo del gasto privado.

²⁷² Último dato disponible para la comparación internacional con todos los países presentados.



**Gráfico 13.5 Gasto público en educación como porcentaje del PIB.
Países seleccionados. 2005 y 2010**



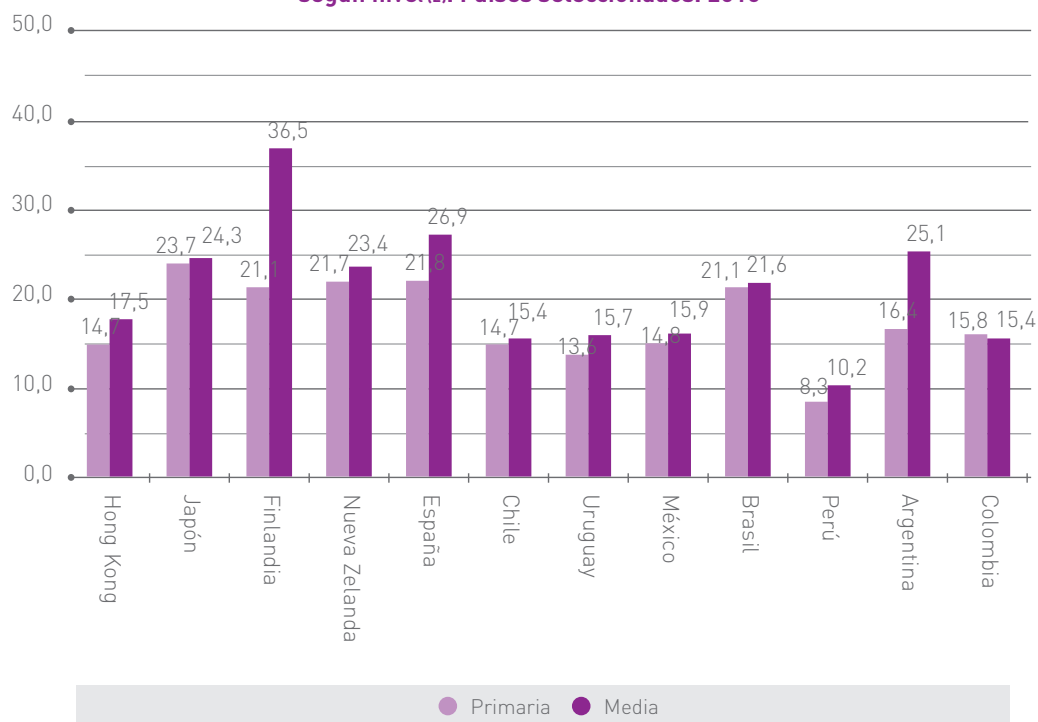
Fuente: OCDE (2013d), MEF y BCU.

Sin embargo, estas comparaciones deben ser complementadas con otras medidas; en particular por la consideración de la cantidad de estudiantes matriculados y la estructura demográfica de cada país. Siendo el gasto en educación primordialmente dirigido a la población joven, es esperable que países con mayor envejecimiento poblacional destinen una menor proporción de recursos a la educación con relación al PIB. Para tomar en cuenta este factor se analiza a continuación el ratio de gasto por estudiante efectivamente atendido y a los efectos de tomar en cuenta el desarrollo relativo de cada país se lo relativiza respecto al PIB per cápita.²⁷³

²⁷³ Es de esperar que los países más ricos gasten más por cada estudiante que está matriculado en su sistema porque tienen una dotación de recursos mayor a la uruguaya, como así también niveles salariales superiores (en general y del sector educación en particular). Este punto está desarrollado en el capítulo 11 de este informe.



Gráfico 13.6 Gasto público en educación (1) por estudiante, como porcentaje del PIB per cápita, según nivel (2). Países seleccionados. 2010



Fuente: ANEP, BCU, INE, MEF, UNESCO.

(1) Se considera el total del gasto público en educación destinado a primaria y media presentado en los gráficos anteriores, con excepción de los gastos dirigidos al Liceo Militar (por no contar con su matrícula) y al Programa de Aulas Comunitarias (por no contar con el gasto diferenciado por componente del programa).

(2) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

Cuando se considera el gasto público por estudiante con relación al PIB per cápita,²⁷⁴ la situación de Uruguay en la comparación internacional mejora relativamente con respecto a la comparación bruta del gasto público en relación con el PIB; al menos en lo que refiere a los gastos dirigidos a educación primaria y media, para los que es posible realizar la comparación. En términos de gasto público relativo por estudiante Uruguay se encuentra en una situación similar a la de Colombia, México y Chile. De los países de la región comparados, solamente Argentina y Brasil muestran un nivel de recursos públicos por estudiante de primaria y media (relativo a su capacidad económica) sustantivamente superior al de Uruguay.

Al tomar en cuenta a países de mayor capacidad económica fuera de la región, Uruguay muestra, en general, un rezago. Por ejemplo, a nivel de primaria Finlandia destina un 40% más de recursos por estudiante que Uruguay en relación con su capacidad económica. A nivel de educación media, Nueva Zelanda destina un 43% más de recursos por estudiante en relación con su nivel de recursos por habitante.

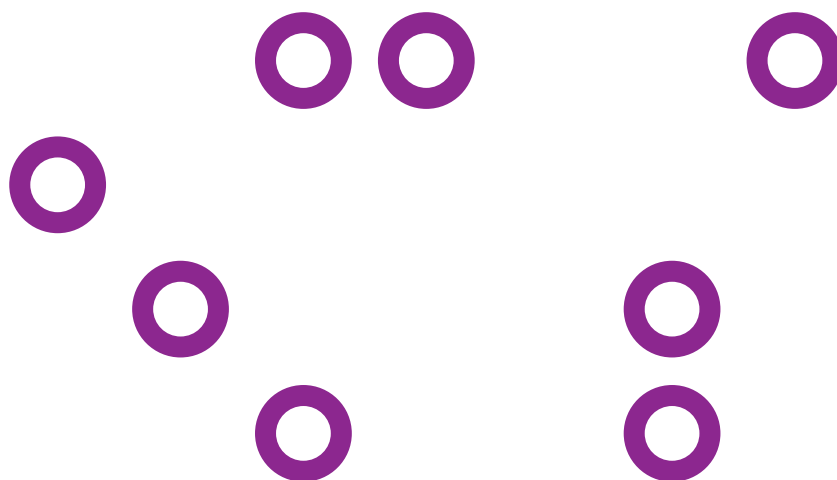
²⁷⁴ En el cuadro 13.A.3 del Anexo de cuadros se presenta la evolución del gasto público de la ANEP por estudiante como porcentaje del PIB per cápita entre 2004 y 2013.

En conclusión, al tomar en cuenta la población efectivamente atendida, Uruguay presenta un nivel de gasto público por estudiante en relación con su capacidad económica similar al de varios países de la región latinoamericana, aunque inferior a Argentina y Brasil, y se verifica un rezago respecto a los países con mayor capacidad económica de fuera de la región.

El gasto privado en educación

Con respecto al gasto privado, se elaboró una estimación del realizado por los hogares para el período 2004-2012²⁷⁵ según los distintos niveles educativos a partir del procesamiento y actualización de la información de la última Encuesta de ingresos y gastos de los hogares (EIGH) disponible, realizada en 2006 por el INE. Se consideró exclusivamente el gasto directo que efectúan los hogares, es decir, las erogaciones por concepto de matrícula y cuotas de enseñanza curricular según los distintos niveles educativos, así como también el gasto en enseñanza extracurricular y sin nivel educativo asociado.²⁷⁶ Para el total del gasto privado en educación se consideraron también las estimaciones oficiales del gasto en educación por parte de hogares e instituciones sin fines de lucro realizadas por el Banco Central del Uruguay (BCU) y las estimaciones de gasto tributario, elaboradas por la DGI, para incluir las donaciones realizadas por empresas a instituciones de enseñanza, al amparo de la ley 18.834.²⁷⁷

De acuerdo a las estimaciones mencionadas, el gasto privado realizado por los hogares, las instituciones sin fines de lucro y las empresas que hicieron donaciones destinadas a educación se ubicó en 2012 en 15.846 millones de pesos, equivalentes a 1,6% del PIB. Se observa un moderado incremento del ratio en relación con el PIB en el período considerado, que coincide con una fuerte expansión económica. Este incremento obedeció fundamentalmente al significativo aumento de los precios relativos de estos servicios (los precios crecieron 10% anual promedio).²⁷⁸ En tanto, la matrícula privada mostró una moderada expansión (3,6% anual promedio en el período analizado), inferior a la del crecimiento real del PIB.



²⁷⁵ No se incluye 2013 por falta de datos.

²⁷⁶ La estimación realizada constituye un piso, dado que no se incluyen otros gastos realizados por los hogares tales como los de transporte o materiales, libros y útiles, entre otros.

²⁷⁷ Se puede ampliar la metodología de estimación del gasto privado en el Anexo de notas metodológicas.

²⁷⁸ El crecimiento de los precios de la enseñanza privada fue de 139% entre 2004 y 2013, y superó al crecimiento del IPC (88,3%, fuente INE) y al del índice de precios del PIB (76,4%, fuente BCU). En los cuadros 13.A.4 y 13.A.5 del Anexo de cuadros se puede ver la evolución de la matrícula y los precios de la educación privada.

Gráfico 13.7 Evolución del gasto privado total en educación realizado por los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas a instituciones de enseñanza (1) como porcentaje del PIB. 2004 – 2012

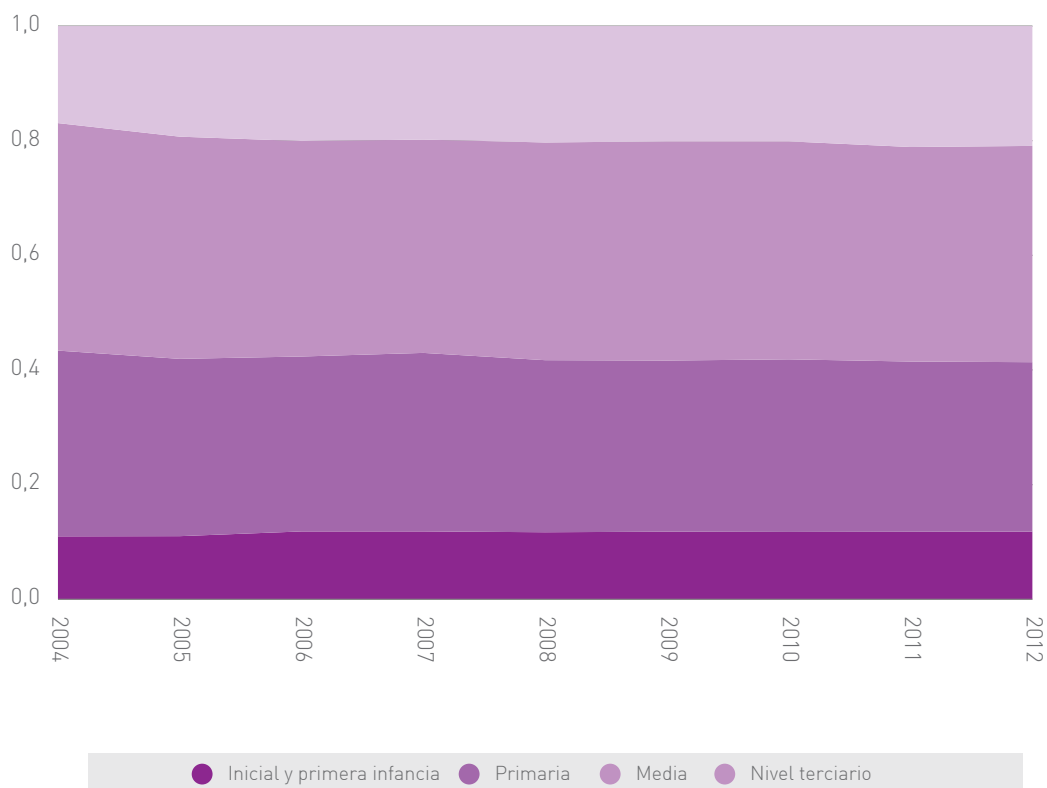


Fuente: INE, MEC y BCU.
 (1) Empresas amparadas por la ley 18.834.

En cuanto a la composición según niveles educativos del gasto privado curricular realizado por los hogares, a diferencia de lo observado con el gasto público, es la enseñanza media la que concentra la mayor parte de los recursos (en 2012, 38% del gasto privado total). Le siguen en importancia el gasto privado en enseñanza primaria (30%), terciaria (21%) y, finalmente, el gasto en educación inicial (12%). En el caso del gasto privado ha habido cambios más notorios en su composición por niveles. En los últimos nueve años la participación de la enseñanza terciaria aumentó de 17% a 21% del gasto privado curricular, como resultado de la significativa expansión de los servicios de enseñanza universitaria y terciaria no universitaria brindados por el sector privado.



Gráfico 13.8 Evolución de la composición del gasto privado en educación realizado por los hogares, según niveles. 2004 – 2012



Fuente: INE, MEC y BCU.

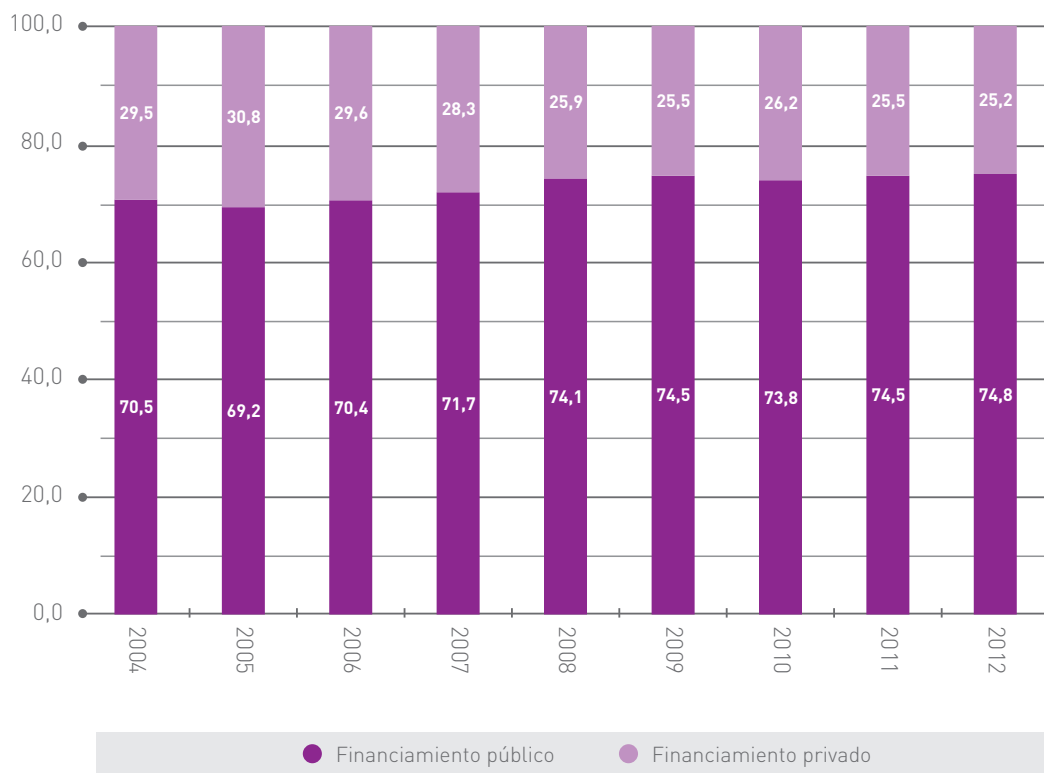
El gasto total en educación

Combinando las estimaciones de gasto público y privado en educación se obtiene una medida del esfuerzo relativo de gasto en educación de la sociedad en su conjunto, en términos de su capacidad económica. El gasto total en educación, tanto público como privado, alcanzó el 6,2% del PIB en 2012; en 2004 era del 4,5%.²⁷⁹

En el siguiente gráfico se presenta la evolución de la composición del gasto total en educación, desagregada según su fuente de financiamiento. La tendencia desde 2004 ha sido al aumento de la participación del gasto público en detrimento del privado. De acuerdo a estas cifras, el peso del financiamiento privado cayó en la última década, pasando de representar del 30% al 25% del financiamiento total. El peso del financiamiento privado en Uruguay es similar al de Argentina y México, inferior al de Chile y superior a lo que representa en el promedio de los países de la OCDE (16,4%).

²⁷⁹ Se toma el total del gasto público en educación y el total del gasto privado, incluyendo el gasto de los hogares e instituciones sin fines de lucro y las donaciones de las empresas al sector educativo, amparadas por la ley 18.834.

Gráfico 13.9 Evolución de la composición del gasto total en educación (1) según financiamiento. 2004 – 2012



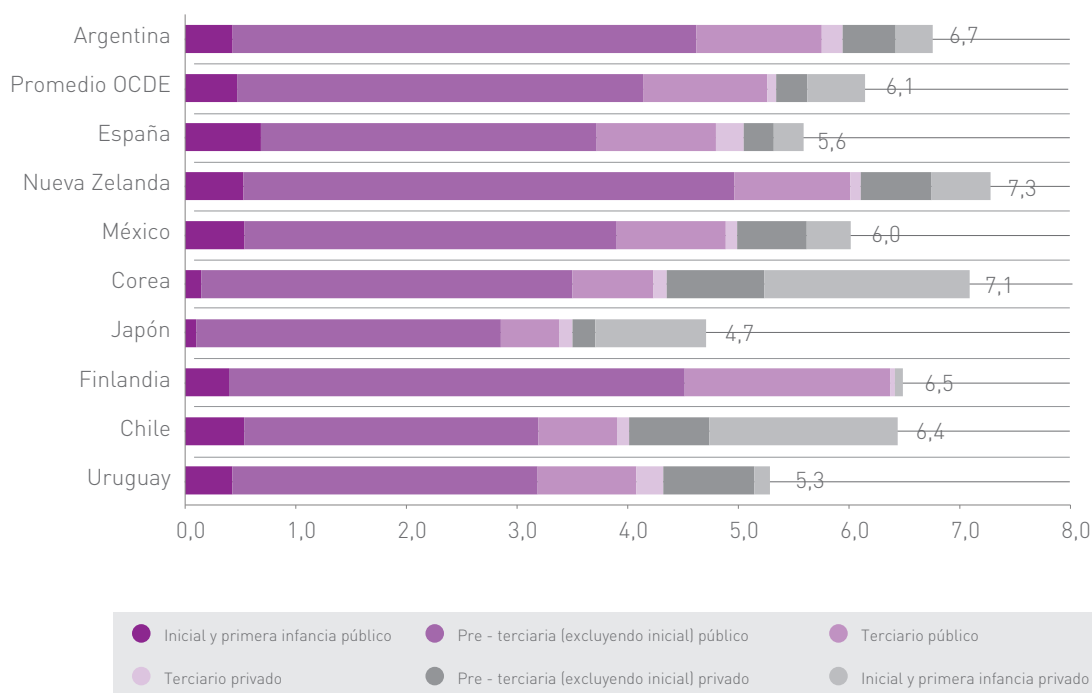
Fuente: MEF, INE, ANEP, MEC, DGI y BPS.

(1) Dentro del gasto privado se incluyen los gastos de los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834. La construcción se puede consultar en el Anexo de notas metodológicas. Como gasto total se considera a nivel público y privado, el gasto curricular, extracurricular y sin nivel.

Cuando se considera estrictamente el gasto en educación en primera infancia, inicial, primaria, media y terciaria con relación al PIB, tanto público como privado, Uruguay también se sitúa en un ratio inferior al de varios países de la región y del resto del mundo. En 2010 (último año para el que se dispone de datos completos internacionales) el gasto total en educación curricular se situó en 5,3% del PIB en Uruguay, mientras que en países de la región latinoamericana como México, Chile y Argentina se situó en todos los casos por encima del 6%.



Gráfico 13.10 Gasto en educación por niveles (1), según tipo de financiamiento (2), como porcentaje del PIB. Países seleccionados. 2010



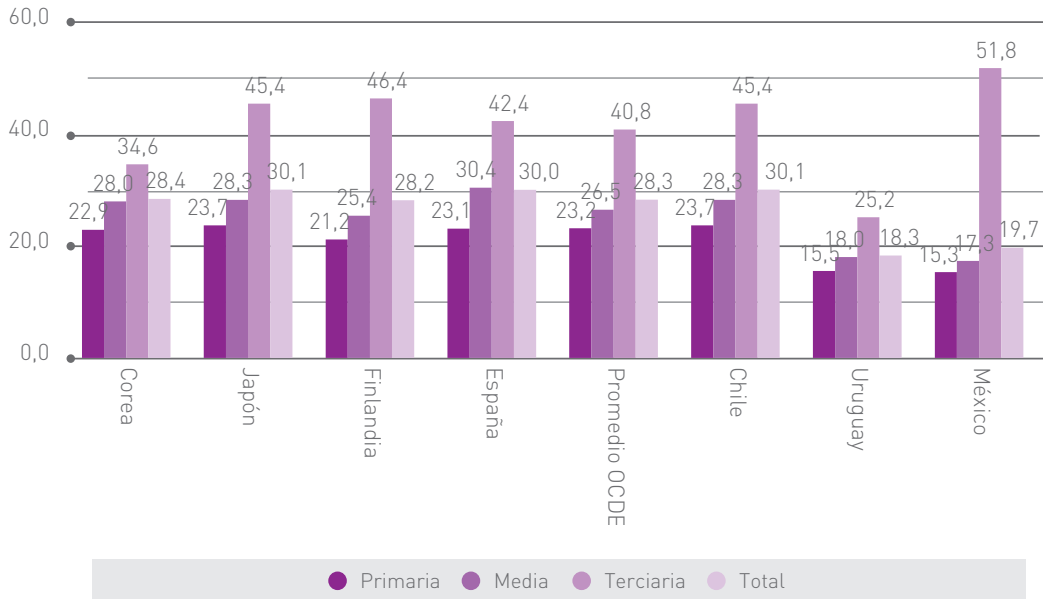
Fuente: MEF, INE, ANEP, MEC, DGI y BPS.

- (1) Como gasto total se considera a nivel público y privado, el gasto curricular, extracurricular y sin nivel.
 (2) Dentro del gasto privado se incluyen los gastos de los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834. La construcción se puede consultar en el Anexo de notas metodológicas.

Al analizar el gasto total por estudiante (público y privado) en relación con la capacidad económica de los países se observa que Uruguay está en una situación similar a la de México en cuanto a la educación primaria y media, pero continúa presentando una brecha con los países de fuera de la región y con Chile. Esto ocurre tanto en la educación obligatoria como en la de nivel terciario, si bien las mayores diferencias se observan en este último nivel.



Gráfico 13.11 Gasto público y privado (1) en educación como porcentaje del PIB per cápita (2), según niveles. Países seleccionados. 2010



Fuente: OCDE (2013d), MEF, INE, ANEP, MEC y BCU.

- (1) Las estimaciones para Uruguay consideran los gastos realizados por los hogares e instituciones sin fines de lucro y por el gobierno, tanto de la ANEP como de otras unidades ejecutoras públicas. Para los demás países se considera la información proporcionada por el informe de la OCDE (2013d). La construcción se puede ampliar en el Anexo de notas metodológicas.
 (2) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos niveles.

La renuncia fiscal asociada a la educación

Hasta aquí se han expuesto el nivel y la evolución general del gasto público y privado en educación en la última década. Sin embargo, al analizar el esfuerzo fiscal que el país realiza hacia la educación, además de estudiar la cuantía de los recursos empleados directamente en su financiamiento, también hay que considerar la renuncia fiscal que se realiza en favor del sector. En otras palabras, los impuestos o aportes que se dejan de cobrar para favorecer el desarrollo de instituciones (generalmente privadas) que se desempeñan en el sector educativo.

La renuncia fiscal hacia la educación se compone del gasto tributario y de la exoneración de algunos aportes a la seguridad social. Gasto tributario se denomina al sacrificio fiscal ocasionado por los tratamientos fiscales especiales que procuran favorecer a un sector o grupo a través de la disminución de los impuestos que cargan esa actividad (González y otros, 2011).

Para la cuantificación de la renuncia fiscal dirigida a la educación se tomaron las estimaciones realizadas por la DGI, que consideran las exoneraciones de IVA e IRAE que las instituciones de enseñanza privada tienen según el artículo 69 de la Constitución de la República,²⁸⁰ y las exoneraciones a las empresas por realizar donaciones a instituciones de enseñanza, investigación y salud según los artículos 78 y 79 del Título 4 del Texto Ordenado 1996, modificado por la Ley de Presupuesto 18.834. De acuerdo con este último, las donaciones pueden dirigirse a instituciones públicas o privadas, de salud, investigación y educación.²⁸¹

²⁸⁰ "Art. 69: Las instituciones de enseñanza privada y las culturales de la misma naturaleza estarán exoneradas de impuestos nacionales y municipales, como subvención por sus servicios".

²⁸¹ Al contar únicamente con información agregada de este componente del gasto tributario para todo el período 2005-2013, hay que aclarar que se sobreestima el gasto tributario destinado a educación, ya que incluye exoneraciones por donaciones a otras actividades. De todos modos, la mayor parte de las donaciones amparadas por esta ley se dirigen a instituciones educativas. Ver composición de las donaciones 2010, 2011 y 2012 en el cuadro 13.A.1 del Anexo de cuadros.

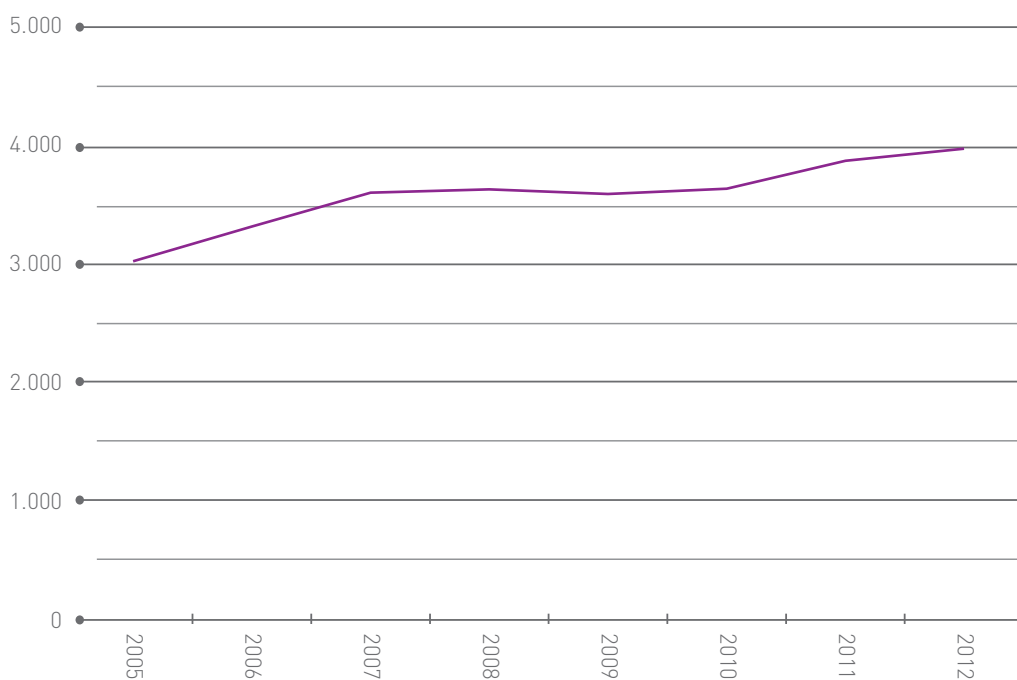


Por otra parte, también se considera en la estimación la renuncia fiscal asociada a exoneraciones de aportes a la seguridad social. Esta corresponde a la dispensa del pago total de aportes patronales (jubilatorios, por seguro de enfermedad, diferencia de cuota mutual e impuesto a las retribuciones a cargo del empleador) de la enseñanza privada, al amparo también del artículo 69 de la Constitución de la República (BPS, 2004).²⁸²

Debe tenerse en cuenta que la estimación de la renuncia fiscal no implica que de dejarse de aplicar la recaudación fiscal se incrementaría en esa misma medida. Las familias y las instituciones educativas privadas podrían cambiar su comportamiento ante un cambio en la normativa que afectara las exoneraciones impositivas o de aportes, lo que alteraría la base imponible de los impuestos o aportes y, de esta manera, la recaudación final.

La renuncia fiscal hacia el sector educativo habría alcanzado en 2012 a 3.979 millones de pesos, equivale al 8,5% del gasto público en educación, al 25,1% del gasto educativo privado y al 6,3% del gasto educativo total. En términos reales, la renuncia fiscal creció entre 2005 y 2012 a una tasa acumulativa anual de 6,7%.

Gráfico 13.12 Evolución de la renuncia fiscal real destinada a educación en millones de pesos (1). 2005 – 2012



Fuente: BCU, BPS, DGI e INE.
(1) Pesos constantes a 2013.

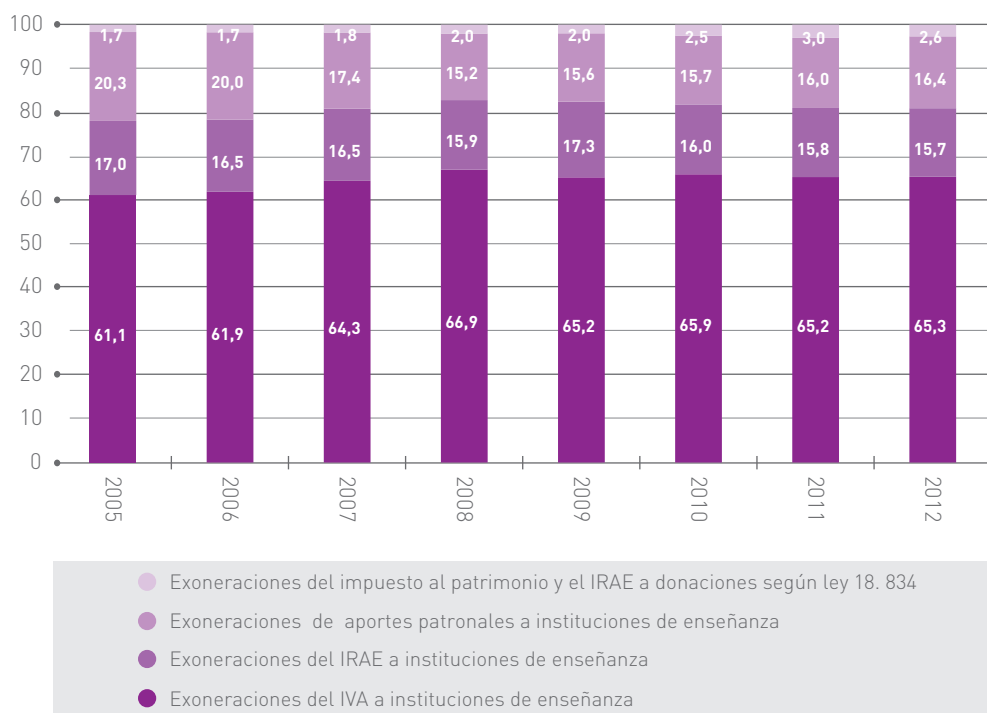
²⁸² Los aportes patronales jubilatorios de industria y comercio se encuentran actualmente en 7,5% de la remuneración nominal de los trabajadores, el aporte por concepto de salud es de 5% más el complemento de cuota mutual, si corresponde, y el fondo de reconversión laboral (FRL) es 0,125%. Por falta de información, en este estudio se incluyen únicamente los aportes jubilatorios.



La mayor parte de la renuncia fiscal dirigida a la educación corresponde a exoneraciones del IVA a las instituciones educativas, que representa el 65,3% del total en 2012. La renuncia por exoneración del IRAE representa un 15,7% del total, cifra algo inferior a la de la exoneración de aportes patronales a la seguridad social (16,4%). Finalmente, el monto asociado a las exoneraciones por donaciones de la ley 18.834 representa no más del 3% del total en todos los años analizados.

Considerando que un porcentaje menor de las donaciones se dirige al sector público y que las exoneraciones del IVA, el IRAE y los aportes patronales son dirigidas a instituciones de enseñanza privada, se observa que casi la totalidad de la renuncia fiscal está dirigida al sistema educativo privado.

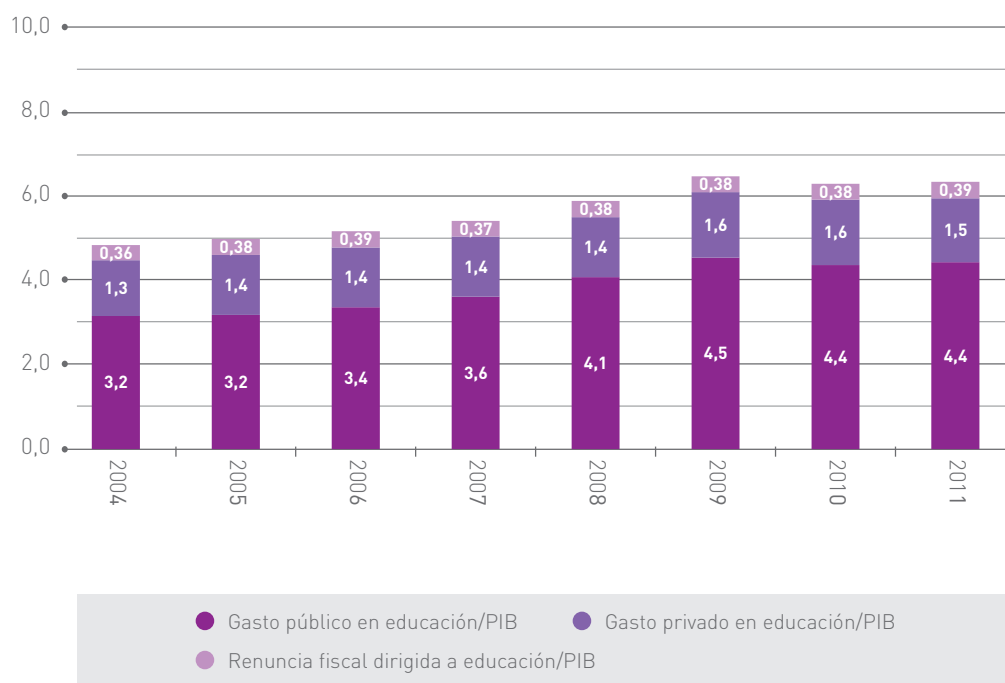
Gráfico 13.13 Evolución de la composición de la renuncia fiscal destinada a educación según origen. 2005 – 2012



Fuente: BPS y DGI.

En términos del PIB, la renuncia fiscal con destino a la educación representó en 2012 un 0,39%, observándose un leve incremento entre 2005 y 2012. Considerando el total de los recursos (gasto público, renuncia fiscal y gasto privado), se estima que Uruguay destinó un 6,6% del PIB a la educación en 2012.

Gráfico 13.14 Evolución del gasto total en educación como porcentaje del PIB según financiamiento (1). 2004 - 2011



Fuente: ANEP, BCU, DGI, INE, MEC, MEF.

(1) Dentro del gasto privado se incluyen los gastos de los hogares, instituciones sin fines de lucro y donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834. La construcción se puede consultar en el Anexo de notas metodológicas.

El gasto en educación ejecutado por la ANEP: su distribución según niveles y rubros en la última década

En este apartado se pone foco en el gasto ejecutado por la ANEP, institución que concentra el 69% del gasto público en educación y el 92% del gasto público dirigido a la enseñanza pre terciaria en 2013.²⁸³ La información surge principalmente de los balances de ejecución presupuestal del organismo. Cabe precisar que los balances solamente distinguen los gastos ejecutados por los distintos consejos: CODICEN, CEIP, CES, CETP y CFE.²⁸⁴

La información disponible no permite desagregar el gasto por ciclos (por ejemplo, ciclo básico y bachillerato dentro de secundaria), ni por programas (por ejemplo, escuelas de tiempo completo dentro de primaria). No obstante, se realizaron algunas estimaciones para dar cuenta de alguna dimensión de los recursos destinados a niveles más desagregados. En particular, se realizaron estimaciones para desagregar el gasto del CEIP en el correspondiente a inicial y a primaria, el gasto del CES en el correspondiente al ciclo básico y al bachillerato, y los gastos destinados a formación docente previos a 2007. También se realizaron estimaciones del costo salarial docente asociado a algunas modalidades de primaria (tiempo completo, aprender), y al ciclo básico y el bachillerato de secundaria.

²⁸³ Dentro de la educación pre-terciaria se considera la educación inicial, primaria y media. Dentro del gasto de la ANEP, pre-terciario se considera todo el gasto excepto el destinado al CFE. No fue posible desagregar el componente de educación terciaria del CETP, por lo que quedó incluido.

²⁸⁴ El CODICEN incluye los recursos destinados a la administración general del sistema, pero también gastos transversales a todos los niveles y gran parte de los recursos dirigidos a inversiones en todos los niveles; el CEIP incluye los recursos destinados a la enseñanza primaria e inicial; el CES incluye lo destinado al ciclo básico y el segundo ciclo en liceos de enseñanza secundaria; el CETP incluye lo destinado a las diversas modalidades de enseñanza técnica, desde la enseñanza media básica, media superior, terciaria y cursos técnicos no asociados a los niveles de educación formal; y el CFE incluye los recursos destinados a la formación docente (está desagregado como unidad ejecutora a partir de 2007).



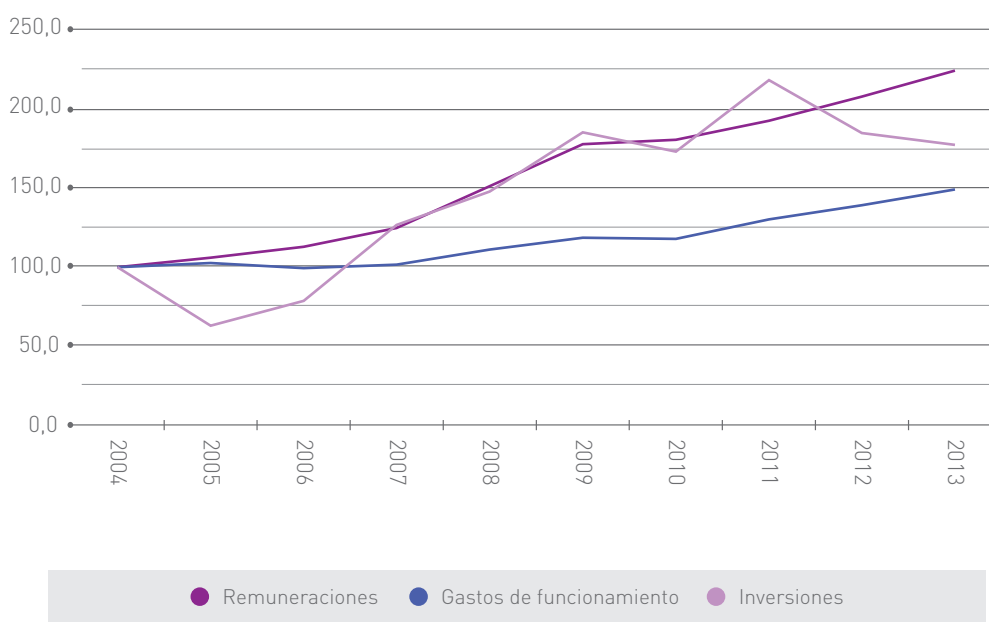
Se dispone de datos desagregados en tres grandes rubros: remuneraciones, gastos de funcionamiento e inversiones.

La distribución del gasto ejecutado por la ANEP según rubros

Desde el punto de vista de la distribución de gasto por rubros, se destaca el enorme peso de las remuneraciones (representan en torno al 81% del gasto total), lo que configura a la actividad educativa como muy intensiva en recursos humanos. Le siguen en importancia los gastos de funcionamiento (10%), que comprenden materiales, suministros y otros gastos. Finalmente, el gasto en inversión de capital (infraestructura y equipamiento educativo) concentra una parte minoritaria del gasto total, en torno al 9% de los recursos. En la última década dichos porcentajes han variado levemente, observándose un aumento de la participación de las remuneraciones en detrimento de los gastos de funcionamiento.

En el siguiente gráfico se observa la evolución real de estos rubros entre 2004 y 2013.²⁸⁵ Las remuneraciones constituyeron el componente de mayor expansión y aumentaron más del doble en términos reales (aumentaron un 123%, lo que equivale a un crecimiento acumulado anual de 9,3%). Los gastos de funcionamiento se incrementaron de forma más moderada (48,8% acumulado para el mismo período). Finalmente, las inversiones en infraestructura y equipamiento educativo aumentaron en forma significativa, alcanzando un crecimiento acumulado de 76% (6,5% acumulado anual).

Gráfico 13.15 Evolución índice de gasto real (1) ejecutado por la ANEP según rubros. 2004 - 2013



Fuente: INE y MEF.

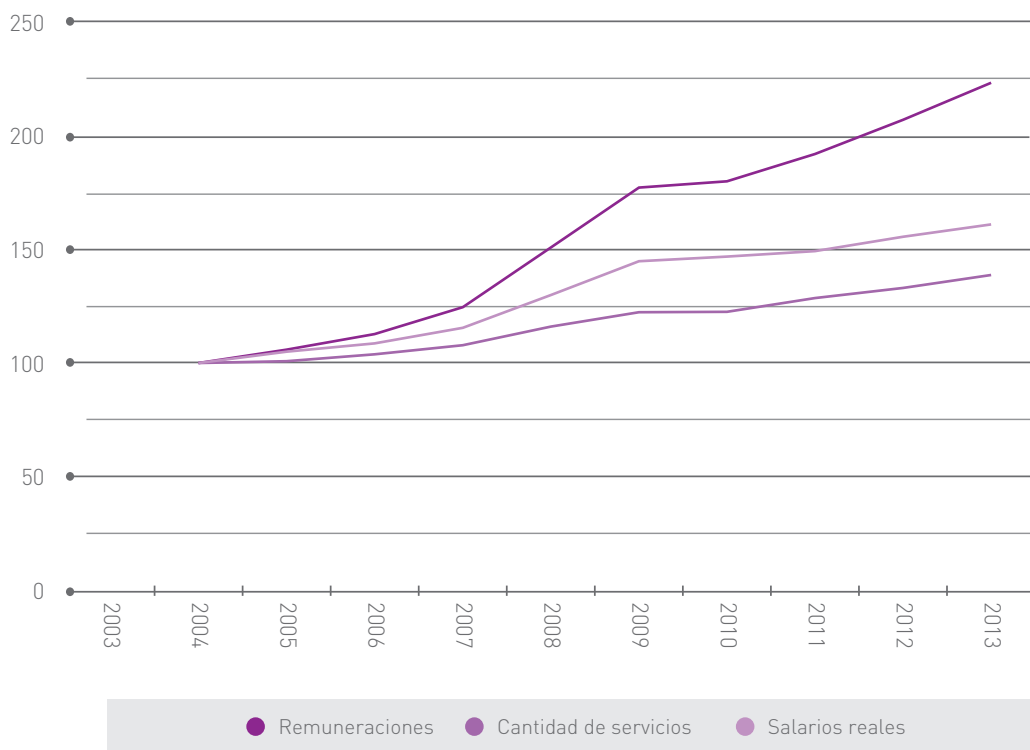
(1) Deflactados por IPC e ICC, base 2004.

²⁸⁵ Para el análisis de la evolución real rubro a rubro se deflactan los componentes de remuneraciones y funcionamiento por el IPC, y el de inversiones por el ICC.



La evolución de las remuneraciones reales puede descomponerse en cantidades y precios: variaciones de cantidades de servicios y crecimiento de salarios reales de docentes y no docentes. La unidad de medida de la cantidad de servicios no se corresponde con una variable puntual, sino que representa las unidades físicas asociadas a las remuneraciones (básicamente horas docentes, horas de otros servicios, etc.) estimadas de forma indirecta a partir de la masa de remuneraciones y el índice de salarios. El gráfico siguiente presenta la evolución del total y de cada subcomponente.

Gráfico 13.16 Evolución de los índices de remuneraciones reales, salarios reales y cantidad de horas de la ANEP (1). 2003 – 2013



Fuente: INE y MEF.

(1) Remuneraciones reales deflactadas por IPC, cantidad de servicios educativos u horas como remuneraciones deflactadas por IMS ANEP y salario real de la ANEP como IMS ANEP/IPC.

Puede observarse que la expansión de la masa de remuneraciones reales respondió principalmente al crecimiento de los salarios reales de docentes y no docentes²⁸⁶ (61% acumulado, o 5,4% promedio anual). Sin embargo, también se verificó una expansión de las horas (38,7%, o 3,7% promedio anual), ya sea para atender una mayor cantidad de alumnos, para aumentar la cantidad de servicios dirigidos a todos los alumnos o a algunos de ellos, o para reducir el ratio de alumnos por docente.

La distribución del gasto de la ANEP según niveles y componentes

El gasto en educación ejecutado por la ANEP en términos reales se expandió en todos los niveles educativos en la última década. El que creció más fue el gasto en educación técnico-profesional, que aumentó 179% entre 2004 y 2013. Los recursos dirigidos a educación inicial, primaria y secundaria crecieron a tasas menores pero igualmente significativas (124%, 97% y 100% respectivamente). Si se agrupan educación inicial y primaria por un lado, y educación secundaria

²⁸⁶ Ver capítulo 11 de este informe.



y técnico profesional por otro,²⁸⁷ se observan tasas de crecimiento con un moderado sesgo hacia la educación media (8,2% y 9,2% anual, respectivamente).

Básicamente, el incremento del gasto dirigido a cada nivel puede tener dos fines: aumentar la cobertura de alumnos en el nivel o aumentar los recursos que en promedio se destinan por alumno atendido. A continuación se analiza la importancia relativa de cada uno de estos aspectos en la evolución del gasto en cada nivel.

Cuadro 13.2 Variación acumulativa anual del gasto real de la ANEP por niveles (en %).

	Año y nivel					
	2004-2013			2005-2013		2004-2012
	Inicial y primaria	Técnico profesional	Secundaria	Ciclo básico de secundaria	Bachillerato de secundaria	Formación docente
Gasto	8,2	12,1	8,0	9,3	8,0	11,6
Remuneraciones	8,9	11,5	8,8	9,2	8,5	11,3
Cantidad de horas (1)	3,3	5,8	3,2	3,5	2,8	5,3
Salarios reales (2)	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5	5,7
Alumnos	-1,6	2,3	-0,6	0,4	-1,1	0,3
Gasto por alumno	10,0	9,5	8,7	8,8	9,2	11,3
Remuneraciones por alumno	10,8	9,0	9,5	8,7	9,7	11,0
Horas por alumno	5,1	3,4	3,8	3,1	4,0	5,0

Fuente: ANEP, MEF e INE.

(1) Corresponde a la evolución del IMS de ANEP deflactado por IPC.

(2) Cantidad de horas docentes y no docentes.

Los recursos reales públicos por estudiante matriculado crecieron significativamente entre 2004 y 2013; prácticamente se duplicaron en todos los niveles educativos. En todos, el componente de mayor incidencia fue el aumento del gasto en recursos humanos por estudiante, fundamentalmente explicado por el incremento del salario real medio de docentes y no docentes (5,4% acumulativo por año).

El otro componente del crecimiento de la masa de remuneraciones por alumno fue la expansión de la cantidad de horas por alumno atendido. En educación inicial y primaria es donde se verifica el mayor crecimiento de este componente (5,1% acumulativo por año). Dicho crecimiento respondió, entre otros factores, a la expansión de las escuelas con tiempo pedagógico ampliado (tiempo completo y tiempo extendido), a la disminución del ratio de alumnos por docente, a la expansión de la educación física, a la extensión de programas de apoyo (maestros comunitarios, maestros Ceibal, entre otros). Asimismo, puede observarse que en educación inicial y primaria todo el incremento del gasto se destinó a aumentar los recursos por alumno, en un contexto en el que la matrícula en ese nivel cayó (a una tasa de 1,6% acumulativo anual). Por tanto, los recursos por estudiante en inicial y primaria aumentaron más que los recursos totales dirigidos al nivel (10% frente al 8,2% acumulativo anual).

²⁸⁷ No se pudo desagregar el gasto asociado a los distintos niveles del CETP. Aunque dentro de su oferta hay formación de nivel terciario y sin continuidad educativa, la mayor parte de la matrícula de CETP está compuesta por alumnos de educación media (80% en 2014, según Reporte de matrícula del CETP).

En educación secundaria también ocurre que la totalidad del incremento del gasto se destinó a aumentar los recursos por alumno, dado que la matrícula global cayó levemente en el período 2004-2013. No obstante, la cantidad de horas por alumno atendido se expandió a una tasa inferior a la de inicial y primaria (3,8% frente a 5,1% acumulativo anual).

A la interna del CES se realizaron estimaciones de desagregación del gasto entre el ciclo básico y el bachillerato diversificado a partir de 2005.²⁸⁸ Entre 2005 y 2013 se observa un crecimiento mayor de los recursos destinados al ciclo básico (9,3% anual) con relación al bachillerato diversificado (8% anual). Para el ciclo básico se estimó una mayor expansión de la cantidad de horas totales con respecto al bachillerato (3,5% frente a 2,8% promedio anual). No obstante, la mayor expansión de la cantidad de servicios (u horas docentes y no docentes) en el ciclo básico fue destinada a aumentar la cobertura de estudiantes (la matrícula aumentó a una tasa anual de 0,4%). En cambio, en el bachillerato se registró una caída de la matrícula y toda la expansión se tradujo en un aumento del gasto por estudiante.

Por su parte, el mayor incremento del gasto real total dirigido a la educación técnico-profesional obedeció a que parte de este se destinó a financiar aumentos netos de cobertura, cosa que no sucedió en los otros dos grandes subsistemas. Nótese que es en este nivel donde se registra la mayor expansión de la cantidad de horas (5,8% promedio anual).²⁸⁹ No obstante, al considerar la cantidad de horas por alumno es uno de los niveles donde se registra la menor expansión, junto con el ciclo básico de secundaria (3,1% promedio por año para el período 2005-2013).

Gráfico 13.17 Evolución del gasto real anual por alumno (ANEP) por niveles (1). 2004 – 2013



Fuente: ANEP, MEF e INE.
(1) Precios constantes a 2013.

²⁸⁸ La metodología de desagregación se puede consultar en el Anexo de notas metodológicas.

²⁸⁹ Ver evolución del gasto real de la ANEP por niveles, por rubros, en el cuadro 13.A.7 del Anexo de cuadros.



Más allá de la evolución de los recursos asignados a los distintos niveles educativos, interesa observar el monto diferencial de recursos por estudiante entre niveles. Puede apreciarse que la formación docente presenta el mayor gasto por estudiante (en 2012, 72.347 pesos anuales por estudiante), y le sigue en importancia la educación técnico profesional (en 2013, 66.123 pesos anuales por estudiante). En educación inicial y primaria los recursos por estudiante ascendieron en 2013 a 54.359 y 52.438 pesos anuales por alumno, respectivamente. Finalmente, el menor nivel de gasto por alumno lo presenta secundaria (50.867 pesos anuales por alumno). En definitiva, los recursos por estudiante destinados a la educación técnica superan en un 20% los destinados a inicial y primaria y en un 30% los de secundaria.²⁹⁰

Para el caso de educación secundaria, el cuadro siguiente presenta las fuentes de las diferencias en el costo de formación anual de un estudiante de ciclo básico respecto al de bachillerato, analizando los distintos componentes que conforman el costo salarial docente directo por alumno.²⁹¹ Puede observarse que la asignación de recursos de docencia directa al interior del subsistema de secundaria muestra un sesgo levemente a favor del ciclo básico (14%), fundamentalmente explicado por el mayor tiempo de instrucción y levemente contrarrestado por la mayor formación de los docentes del bachillerato y por un salario levemente superior de estos últimos, si bien la diferencia salarial entre el ciclo básico y el bachillerato ha tendido a caer en los últimos años.²⁹² Si bien no se dispone de información desagregada detallada del resto de los recursos, otros recursos docentes y de apoyo también estarían relativamente más concentrados en el ciclo básico en relación al bachillerato.²⁹³

Cuadro 13.3 Costo salarial docente directo por estudiante, por sus factores determinantes, según ciclo de educación secundaria (CES). 2012

Ciclo	Salario mensual (1)	Porcentaje de docentes titulados (2)	Horas semanales por grupo (3)	Estudiantes promedio por grupo (4)	Cantidad de grupos (5)	Costo salarial anual por estudiante (6)
Ciclo básico de secundaria	19.405	56,2	39	30	4.301	22.227
Bachillerato de secundaria	19.834	70,7	35	32	3.151	19.511
Razón ciclo básico / bachillerato	97,8	79,4	111,4	93,2	136,5	113,9

Fuente: ANEP, MEC, MEF e INE.

(1) Salarios nominales a precios 2013 para grado 4, efectivo, titulado, tiempo extendido correspondiente a cada ciclo.

(2) Proporción de docentes titulados en cada uno de los ciclos.

(3) Número teórico de horas de clase semanal que tienen cada uno de los ciclos. En el caso de ciclo básico, todos los grados tienen la misma cantidad de horas, en bachillerato se realizó un promedio.

(4) Cantidad de estudiantes que tiene cada ciclo por grupo, en promedio. Se construye dividiendo el total de alumnos entre el total de grupos del ciclo.

(5) Cantidad de grupos que hay en los grados comprendidos en cada ciclo.

(6) Incluye todas las remuneraciones percibidas por los docentes a lo largo del año (salario, licencia, aguinaldo, etc.) y los aportes personales y patronales a la seguridad social. Su construcción se puede ampliar en el Anexo de notas metodológicas.

²⁹⁰ En cuadro 13.A.8 del Anexo de cuadros se encuentra disponible la distribución de la matrícula y del gasto de la ANEP.

²⁹¹ Como ya fue expuesto, el componente salarial es el de mayor peso en el gasto educativo.

²⁹² Otra fuente de sesgo a favor del bachillerato la constituye el hecho de que los docentes de mayor grado tienden a elegir horas en este nivel, si bien está incorporada porque no se contó con la información como para estimar exactamente la diferencia entre ambos ciclos. La información detallada sobre la evolución y la composición de los salarios docentes se presenta en el capítulo 11 de este informe.

²⁹³ Hay más programas educativos de apoyo dirigidos exclusivamente a educación media básica que a educación media superior, y además los primeros son de mayor tamaño. La descripción de estos programas se encuentra en el capítulo 4 de este informe.



El gasto por estudiante matriculado en el sector privado y la comparación público-privado

El gráfico siguiente presenta el gasto real promedio por alumno matriculado para el sistema público (ANEP) y el privado,²⁹⁴ considerando solamente el gasto en educación pre-terciaria.²⁹⁵ El gasto por estudiante del sector privado creció en el período considerado, pero a una tasa inferior a la del sector público (4% frente a 11% acumulativo anual). La brecha del gasto medio por estudiante entre el sector público y el privado se redujo: en 2006 el gasto promedio por estudiante en el sector público equivalía al 59% del privado y en 2012 se situó en el 87%.²⁹⁶ El gasto público por estudiante como porcentaje del PIB per cápita pasó de representar el 10,9% en 2006 al 15,4% en 2012, mientras que el privado cayó del 18,5% al 17,6%.

Gráfico 13.18 Evolución del gasto real anual público (1) (ANEP) y privado (2) por alumno. 2004 – 2013



Fuente: ANEP, MEC, MEF e INE.

- (1) Para el caso de la ANEP se considera el gasto dirigido a educación inicial, primaria, secundaria y técnico profesional (incluida la educación técnica terciaria debido a la imposibilidad de desagregarla).
 (2) No se incluyen las estimaciones de años previos al 2006 para educación privada debido a la falta de información sobre matrícula de los jardines órbita MEC (matrícula de inicial privada).

²⁹⁴ No se incluyen las estimaciones de años previos al 2006 para educación privada total porque faltan datos de matrícula de jardines órbita MEC (matrícula de inicial privada), lo que distorsiona la estimación. Para las desagregaciones de primaria y media no hay problemas de disponibilidad de matrícula, por lo que se estiman desde 2004.

²⁹⁵ Ver metodología de construcción del gasto por alumno en el Anexo de notas metodológicas.

²⁹⁶ La evolución de esta relación año a año se presenta en el cuadro 13.A.9 del Anexo de cuadros.



Al analizar el gasto por estudiante público y privado por niveles educativos se encuentran diversas situaciones. El gasto por alumno en educación media pública representaba en 2004 un 37% del correspondiente a la educación media privada. A 2012, la brecha se redujo y pasó a representar un 54%. Aún con este aumento se destaca que en este nivel el gasto por alumno público representa poco más de la mitad de lo que destina el sector privado. En el caso de educación primaria se partía de una situación menos desigual en 2004 y a 2012 la brecha también disminuyó. En ese año el gasto por estudiante de primaria público alcanzó a representar un 84% de correspondiente a la educación privada.

**Cuadro 13.4 Evolución del gasto público y privado por alumno (1).
Educación primaria y media (2). 2004 – 2012**

Oferta (primaria)	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Privado	40.914	43.027	42.478	44.325	45.078	48.273	52.168	54.056	56.940	
Público	22.270	22.910	24.497	27.896	33.444	38.480	39.993	44.795	48.111	
Razón público/privado	54,4	53,2	57,7	62,9	74,2	79,7	76,7	82,9	84,5	

Oferta (media)	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Privado	67.667	71.540	73.734	74.893	77.525	82.442	87.482	90.061	95.663	
Público	25.206	26.737	28.495	32.726	38.973	46.290	46.408	49.810	51.960	
Razón público/privado	37,3	37,4	38,6	43,7	50,3	56,1	53,0	55,3	54,3	

Fuente: ANEP, MEC, MEF e INE.
(1) Precios 2013.

(2) Educación media incluye secundaria (CES) y técnico profesional (CETP). Como no es posible discriminar entre técnica media y terciaria, se incluye el gasto destinado a ambos

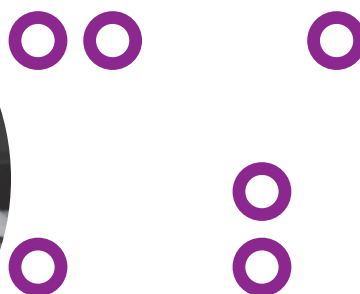


Gráfico 13.19 Evolución del gasto público y privado (1) por alumno (2). Primera infancia y educación inicial. 2004-2013



Fuente: ANEP, MEC, MEF e INE.
(1) Precios 2013.

(2) No se incluyen las estimaciones de años previos al 2006 para educación privada debido a la falta de información sobre matrícula de los jardines órbita MEC (matrícula de inicial privada).

Sin embargo, en el nivel inicial la situación es inversa, ya que el gasto por alumno público supera al privado en todo el período y además su brecha aumenta. El gasto por estudiante de educación inicial y primera infancia privada pasa de representar aproximadamente el 80% del gasto por estudiante de la ANEP en 2006 a ser la mitad en 2012. La notoria diferencia entre el sistema público y el privado en este nivel está vinculada a la diversidad de ofertas que existe en el sector privado en cuanto a educación inicial y primera infancia, que constituyen un abanico variado de propuestas, cantidad de horas y costos. Además, la oferta privada incluye todos los niveles y edades previos a la primaria (inicial y primera infancia), mientras que la ANEP tiene una oferta centrada en 3, 4 y 5 años (en especial los últimos dos) y mucho más homogénea en cuanto a horas de clase.

Si se realiza la comparación incluyendo al Plan CAIF la situación es diferente. Esta modalidad ofrece alternativas de servicios que podrían considerarse más equiparables a la educación privada en cuanto a las edades de cobertura, extensión horaria y diversidad de ofertas.²⁹⁷ La brecha entre el costo por estudiante para CAIF (que incluye inicial y primera infancia) e inicial y primera infancia privado oscila en período 2007-2012, pero se mantienen muy próximos y ambos distantes del gasto por estudiante de la ANEP, que es más cercano al gasto por estudiante de primaria, por la naturaleza de su actividad.

²⁹⁷ Ver capítulo 3 de este informe.



¿Existe una asignación diferencial de los recursos atendiendo a las poblaciones en situación más desfavorable?

Un aspecto importante a considerar a la hora de analizar el gasto en educación en Uruguay es su asignación en diferentes contextos socioeconómicos de la población. En este sentido, cabe preguntarse si existe una asignación diferencial de recursos, por ejemplo con respecto a alumnos de contextos de origen más desfavorables.

Dado que el país carece de registros administrativos sistematizados y disponibles a nivel de centros que permitan analizar la distribución del gasto y de los recursos humanos y materiales, la forma de aproximación a la distribución de recursos debe hacerse a través de otras fuentes. Para este análisis utilizamos la base de datos de PISA para educación media básica y la del Monitor Educativo de Primaria para educación primaria. En ambos casos es posible, además, comparar la situación a través del tiempo, considerando los datos en los años 2003 y 2012, en PISA, y 2003 y 2013 en el Monitor Educativo de Primaria.

Cabe precisar que los indicadores analizados fueron construidos a partir de respuestas de los directores sobre cada tema en particular y no sobre un relevamiento exhaustivo de los docentes o los recursos materiales. En los casos en los que la pregunta refiere a una percepción o valoración (por ejemplo, de la infraestructura, de la escasez de docentes o de la calidad de los recursos), las respuestas necesariamente estarán condicionadas por las expectativas de los directores de centros. Asimismo, los indicadores analizados son parciales en tanto no abarcan a la totalidad de los recursos educativos. A pesar de estas limitantes la información analizada refiere a algunos recursos clave y permite observar grandes tendencias en la distribución de los recursos públicos al interior de la educación primaria y media.

Educación primaria

Los centros educativos de primaria común se clasifican en seis categorías: urbana común, tiempo completo, aprender, rural y práctica. Si se considera el contexto sociocultural de la escuela es posible observar cómo se distribuyen los recursos en el período según esta variable, de forma de analizar si existe una asignación diferencial de recursos para alumnos de diferentes contextos. Para ello se utiliza la variable contexto 2010 (ANEP, 2012a), creada a partir del agrupamiento que define cinco niveles de contexto socioeconómico y cultural con la misma cantidad de escuelas (la división se realiza en función de los puntos de corte dados por los quintiles de la distribución del índice de contexto socioeconómico y cultural). De esta forma, el quintil 1 agrupa al 20% de escuelas con contextos más desfavorables, el quintil 2 al siguiente 20% y así sucesivamente, hasta el quintil 5, conformado por el 20% de escuelas con indicadores socioculturales más favorables. La clasificación implica un ordenamiento relativo de cada categoría con respecto a las restantes, pero no una definición en términos sustantivos de las características socioeconómicas y culturales de las escuelas que se ubican en cada quintil. El análisis se realiza solamente para las escuelas comunes urbanas, que concentran el 94% de la matrícula de primaria común pública en 2012.

En el siguiente cuadro se presenta la distribución por tipo de escuela y quintiles de contexto socioeconómico para 2012. Como puede observarse, las escuelas urbanas comunes se presentan principalmente en los tres quintiles más altos, mientras que las aprender solo se ubican en los dos primeros quintiles, es decir, en los contextos más desfavorables. Las escuelas de tiempo completo, por su parte, se ubican en todos los quintiles, pero en mayor proporción en los más bajos.

Cuadro 13.5 Distribución de escuelas públicas comunes urbanas según categoría y contexto socioeconómico y cultural (1) (en %). 2012

Categoría	Quintil						Total
	1	2	3	4	5	s/d	
Urbana común	0,8	1,4	35,2	35,8	26,8		100,0
	(3)	(5)	(129)	(131)	(98)		(336)
Aprender	50,2	49,1	0,4			0,4	100,0
	(136)	(133)	(1)			(1)	(271)
Tiempo completo	20,6	28,2	23,5	12,9	9,4	5,3	100,0
	(35)	(48)	(40)	(22)	(16)	(9)	(170)
Práctica y habilitada de práctica		5,5	15,7	22,8	55,9		100,0
		(7)	(20)	(29)	(71)		(127)

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Contexto socioeconómico y cultural según metodología ya mencionada en este informe.

Uno de los indicadores sobre la asignación de recursos físicos disponible en el monitor de primaria es el indicador sobre infraestructura que surge a partir de la opinión de los directores de las escuelas de educación común sobre cinco aspectos: la capacidad locativa de las aulas, los bancos, los baños, el patio o las áreas de recreo y el espacio para comedor. En él se observa que los mayores valores del indicador (que indican situaciones valoradas como más problemáticas por parte de los directores) se presentan en las escuelas de los quintiles más bajos. Sin embargo, entre 2003 y 2013 el indicador mejora en todos los contextos y la brecha entre los quintiles correspondientes a contextos más y menos favorables disminuye en el período.

Cuadro 13.6 Índice de infraestructura (1) de escuelas públicas urbanas según contexto sociocultural. Años 2003 y 2013

Quintil	Año	
	2003	2013
1	4,9	3,5
2	4,5	3,5
3	4,0	3,4
4	3,8	3,5
5	3,6	3,0
Diferencia quintil 5 - quintil 1	-1,3	-0,5

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Índice sumatorio simple construido a partir de la opinión de los directores de las escuelas sobre cinco aspectos: la capacidad locativa de las aulas, los bancos, los baños, el patio o áreas de recreo y el espacio para comedor. Los valores del índice asumen valores entre 0 y 10 en los que 0 significa que la infraestructura no se considera un problema y 10 que es muy problemática.



Uno de los indicadores sobre asignación de recursos humanos es el que identifica la presencia de maestro de apoyo en la escuela. Según este indicador en 2013 el porcentaje de escuelas que tienen maestro de apoyo estable alcanza el 32,6%. Este porcentaje aumenta de forma muy importante desde 2003 (22,3%). La distribución de los maestros de apoyo en las escuelas tiene un perfil progresivo (aumenta a medida que el contexto socioeconómico de la escuela es más desfavorable): el mayor porcentaje de escuelas con presencia permanente de maestro de apoyo se ubica en los contextos más desfavorables (primeros quintiles).

Cuadro 13.7 Distribución de escuelas públicas urbanas con presencia de maestro de apoyo fijo (1), según contexto sociocultural (en %). Años 2003 y 2013

Quintil	Año	
	2003	2013
1	30,2	41,2
2	34,6	35,9
3	22,3	33,1
4	15,4	26,8
5	9,3	26,1
Total	22,3	32,6
Diferencia quintil 5 - quintil 1	-20,9	-15,2

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Cantidad de escuelas que cuentan con al menos un maestro de apoyo, sobre el total de escuelas.

Otros indicadores sobre asignación de recursos humanos se presentan en el siguiente cuadro. Como puede observarse, en 2013 el porcentaje de escuelas con presencia de maestro adscripto o subdirector y trabajador social ha aumentado respecto a 2003. En el caso de los maestros adscriptos o subdirectores, en 2013 el porcentaje de escuelas con estos recursos humanos es superior en los contextos más favorables.²⁹⁸ En el caso de los trabajadores sociales, su presencia en 2013 es progresiva, ya que los porcentajes son algo superiores en los quintiles correspondientes a contextos menos favorables.

²⁹⁸ La asignación de estos recursos está asociada al tamaño de las escuelas.



Cuadro 13.8 Distribución de escuelas públicas urbanas con presencia de maestro adscripto o subdirector, y trabajador social (1), según contexto sociocultural (en %). Años 2003 y 2013

Quintil	Recurso humano y año			
	Maestro adscripto o subdirector		Trabajador social	
	2003	2013	2003	2013
1	56,0	75,3	18,8	21,0
2	53,9	76,0	12,4	19,0
3	44,5	64,0	9,5	10,4
4	55,1	73,6	6,0	13,7
5	66,3	81,3	2,1	12,2
Total	54,7	74,0	12,0	15,2
Diferencia quintil 5-quintil 1	10,4	6,0	-16,7	-8,9

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Cantidad de escuelas urbanas de educación común que cuentan con subdirector o maestro adscripto y trabajador social, sobre el total de escuelas.

La antigüedad de los docentes en la docencia es un indicador de su experiencia. Según los resultados presentados en el cuadro siguiente, los docentes con menor experiencia en 2003 se ubicaban principalmente en las escuelas de contextos más desfavorables (quintiles más bajos), lo que constituía un perfil en principio regresivo de la distribución del recurso docente (medido en experiencia). No obstante, puede observarse una sustantiva mejora en la distribución de este recurso: en 2013 la proporción de docentes con 4 años o menos de antigüedad es relativamente similar en todos los contextos, y la diferencia entre el porcentaje en el quintil 5 y 1 disminuye de forma importante. En definitiva, la distribución de los recursos docentes según su experiencia pasó de presentar un patrón regresivo a un perfil relativamente neutro.

Cuadro 13.9 Distribución de docentes con 4 años o menos de antigüedad como maestro (1), según contexto sociocultural (en %). Años 2003 y 2013

Quintil	Año	
	2003	2013
1	32,1	18,5
2	29,1	18,2
3	28,2	24,0
4	22,0	20,8
5	16,7	16,5
Diferencia quintil 5 - quintil 1	-15,4	-2,0

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Cantidad de maestros con 4 años o menos de antigüedad en la docencia, sobre el total de maestros.



La cantidad de alumnos por maestro (calculado como la suma de maestros y la suma de alumnos por escuela) en 2013 es mayor en los contextos más favorables, lo que indica una distribución progresiva de recursos hacia las poblaciones de contexto más desfavorable.

Cuadro 13.10 Alumnos por maestro en escuelas públicas urbanas según contexto socioeconómico y cultural (en %). Años 2003 y 2013

Quintil	Año	
	2003	2013
1	28,9	23,2
2	28,8	22,5
3	29,0	22,9
4	28,8	22,7
5	28,9	24,6

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

Finalmente, se analizan las diferencias en el costo salarial docente por estudiante, que suele ser la parte más importante de los recursos por alumno. Este costo depende del salario docente, del ratio de estudiantes sobre docentes (ratio entre el número de docentes necesarios para enseñar a los estudiantes y la cantidad de estudiantes) y el tiempo de clase. Utilizando los datos de salarios para maestros grado 4 y el ratio de estudiantes por docente es posible calcular un costo salarial "tipo" por estudiante para distintos tipos de escuela.²⁹⁹

Según se observa en el siguiente cuadro, el costo salarial de las escuelas de tiempo completo es casi el doble que el costo de las urbanas comunes, lo que se explica exclusivamente por la relación de tiempo en la escuela entre ambos tipos de centro. Los ratios de estudiantes por maestro son similares en ambos tipos de centro, mientras que el salario por hora de un maestro de tiempo completo es levemente inferior al de un maestro de 20 horas en un grado medio.

Si bien las escuelas de tiempo completo se ubican en todos los quintiles de contexto socioeconómico, su presencia es más extendida en los contextos más desfavorables, por lo que el diferencial de recursos por estudiante de estas escuelas constituye un indicador de progresividad del gasto.

²⁹⁹ Considerando solamente los maestros de aula y sin aportes patronales.

Cuadro 13.11 Costo salarial ⁽¹⁾ docente ⁽²⁾ por estudiante según tipo de escuela. 2012

Tipo de escuela	Salario maestro grado 4	Estudiantes	Maestros	Razón estudiantes/docentes	Costo salarial docente por estudiante (anual)
Urbanas comunes	31.053	97.409	4.185	23,3	16.009
Tiempo completo	59.798	30.238	1.317	23,0	31.253
Aprender	32.956	80.289	3.887	20,7	19.146

Fuente: Monitor Educativo de Primaria.

(1) Los salarios mensuales incluyen la prima por docencia directa, otros beneficios (aguinaldo, salario vacacional) y los aportes patronales. El salario mensual de un maestro grado 4 en escuela aprender se calcula considerando la compensación por 8 salidas docentes anuales a precios constantes de 2013.

(2) Se incluye cantidad de maestros de aula, maestros de apoyo (bajo el supuesto de un maestro de apoyo por escuela, se considera en el cálculo el total de escuelas con maestro de apoyo fijo) y maestros comunitarios (bajo el supuesto de un maestro comunitario por escuela aprender, por lo que se considera en el cálculo el total de escuelas aprender).³⁰⁰

Por su parte, el costo salarial por estudiante de las escuelas aprender supera en un 10% el de las escuelas urbanas comunes. En este caso, las diferencias no provienen del tiempo reglamentario de clase, sino de un mayor ratio de docentes por estudiante y de un salario levemente mayor de los docentes de las escuelas aprender en relación con los de las urbanas comunes.

Debido a que las escuelas aprender se ubican en los dos quintiles más desfavorables de la distribución de escuelas, la mayor asignación de recursos docentes a estos centros también constituye un indicador de progresividad del gasto en educación primaria.

En síntesis, en primaria existe una asignación diferencial (compensatoria) de recursos docentes, que puede visualizarse en indicadores clave de recursos por estudiante, tales como el ratio de docentes por estudiantes, la extensión del tiempo de clase o la presencia de maestros de apoyo y de trabajadores sociales. La distribución de docentes según experiencia, si bien ha mejorado entre 2003 y 2013, muestra en la actualidad un patrón distributivo neutro. Finalmente, el indicador disponible asociado a la percepción de la calidad de la infraestructura por parte de los directores muestra un patrón levemente regresivo.

Educación media

En educación media no existe un monitor tan desarrollado como en primaria, por lo que la fuente de información proviene de las pruebas PISA. Los datos de PISA permiten analizar cómo se distribuyen algunos de los indicadores de recursos según el tipo de centro de educación media. Los indicadores aquí analizados están contruidos a partir de valoraciones de los directores de los centros educativos y son parciales en tanto no describen toda la asignación de recursos. En particular, algunos indicadores relevantes como el ratio de alumnos por docente o la presencia de programas de apoyo según contexto en la educación media no pudieron ser obtenidos para este informe.³⁰¹ A pesar de estas limitantes, los indicadores analizados abarcan algunos aspectos clave referidos a la formación y escasez de docentes, la calidad de los recursos educativos y la infraestructura.

³⁰⁰ En ANEP (2014b) se explicita que la población objetivo de los maestros comunitarios son las escuelas aprender, por lo que resulta razonable el supuesto aquí realizado de que cada escuela aprender posee un maestro comunitario.

³⁰¹ No se dispone de una clasificación de todos los centros de educación media según contexto socioeconómico de los estudiantes, ni de microdatos como para construirlo, como sí ocurre en primaria. Existen datos indicativos, como la focalización de ciertos programas de apoyo educativo o los ratios de alumnos por grupo en centros identificados por zonas geográficas. Algunos de estos aspectos son analizados en otros capítulos de este informe.



Como se observa en el siguiente cuadro, la calidad de los recursos educativos³⁰² y sus diferentes componentes (material de laboratorio, libros de texto, computadoras, conexión a Internet, software educativo y material de biblioteca) no se percibe significativamente diferente entre liceos públicos y escuelas técnicas en 2012. Lo mismo sucede con la calidad de la infraestructura física.³⁰³ Sin embargo, dos indicadores de recursos humanos indican una percepción de mayores deficiencias en las escuelas técnicas. Por un lado, en ellas se percibe una mayor escasez de docentes³⁰⁴ que en los liceos públicos y, por otro, una menor proporción de docentes titulados.³⁰⁵

Cuadro 13.12 Diferencia de medias para recursos seleccionados en liceos públicos y escuelas técnicas. 2012

Tipo de centro	El centro tiene escasez de:						Indicadores				
	Material de laboratorio	Libros de texto	Computadoras	Internet	Software	Material de Biblioteca	Calidad de los recursos educativos	Ratio computadoras por estudiante	Calidad infraestructura	Escasez docentes	Proporción de docentes titulados
Liceos públicos	1,9 (0,1)	1,9 (0,1)	2,0 (0,1)	2,0 (0,1)	2,5 (0,1)	2,0 (0,1)	-0,1 (0,1)	0,3 (0,0)	-0,5 (0,1)	0,2 (0,1)	0,6 (0,0)
Escuelas técnicas	1,7 (0,2)	2,3 (0,2)	1,8 (0,2)	2,3 (0,2)	2,2 (0,3)	2,1 (0,2)	-0,1 (0,2)	0,4 (0,1)	-0,6 (0,2)	0,6 (0,2)	0,5 (0,0)
Diferencia técnicos-liceos	-0,2	0,3	-0,3	0,3	-0,4	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,4	-0,1
Diferencia técnicos-liceos	-0,2	0,3	-0,3	0,3	-0,4	0,1	0,0	0,1	-0,1	0,44*	-0,13*

Fuente: PISA-OCDE (2012).

Errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.

Los datos de PISA también permiten conocer cómo se distribuyen algunos de los indicadores de recursos según tipo de centro y entorno³⁰⁶ para la educación media, lo que permite analizar si se mantienen diferencias en la disponibilidad y calidad de recursos cuando se comparan diferentes tipos de centro compuestos por alumnos de similares características socioeconómicas. Según se observa en el cuadro siguiente, la calidad de los recursos educativos y de la infraestructura física no se percibe como significativamente diferente según el contexto de los liceos públicos, en ninguno de los dos años analizados. Tampoco se perciben diferencias en el ratio de computadoras por estudiante entre los contextos muy desfavorable y favorable para los liceos públicos en 2003, pero esta diferencia se vuelve significativamente a favor del contexto más desfavorable en 2012, en el contexto de la expansión del plan Ceibal. Por otra parte, la percepción de escasez de docentes resulta mayor en los liceos públicos de contextos muy desfavorables en 2003, pero la diferencia desaparece en 2012, y lo mismo sucede con la proporción de docentes titulados.

Dentro de las escuelas técnicas, en 2012 el indicador sobre el ratio de computadoras por estudiante tiene el mismo comportamiento que en los liceos públicos, ya que presenta mejores valores en los contextos más desfavorables, pero la proporción de docentes titulados es significativamente mayor en los contextos favorables. El resto de los indicadores en 2012 no resultan con diferencias significativas entre los contextos extremos, y tampoco en 2003.

³⁰² El índice de calidad de los recursos educativos ("scmatedu") se deriva de seis ítems que miden la percepción de los directores sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son: la escasez o insuficiencia de equipos de laboratorio; la escasez o insuficiencia de materiales didácticos; la escasez o insuficiencia de computadoras para la enseñanza; la escasez o insuficiencia de conexión a Internet; la escasez o insuficiencia de programas informáticos para la enseñanza; y la escasez o insuficiencia de materiales de biblioteca. Mayores valores del indicador indican mejor calidad.

³⁰³ El indicador de calidad de la infraestructura física ("scmatbui") se deriva de tres ítems que miden la percepción de los directores de centros sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son: la escasez o insuficiencia de terreno y edificios escolares; la escasez o la insuficiencia de sistemas de calefacción e iluminación; y la escasez o insuficiencia de espacio educativo (por ejemplo, aulas). Como todos los elementos se invirtieron para escalar, los valores más altos de este índice indican una mejor calidad de la infraestructura física. Mayores valores del indicador indican mejor calidad.

³⁰⁴ El índice de escasez de docentes ("tcshort") se deriva de cuatro ítems que miden la percepción de los directores de centros sobre los factores que podrían dificultar la enseñanza en el centro. Estos factores son la escasez de: profesores de ciencias calificados; profesores de matemática calificados; profesores de lengua calificados; y profesores calificados de otras asignaturas. Mayores valores del indicador indican una mayor escasez según el director del centro.

³⁰⁵ La proporción de docentes titulados ("propcert") se calcula dividiendo el número de docentes titulados entre el número total de docentes.

³⁰⁶ La explicación de la construcción de la variable que identifica el tipo de centro y entorno, y las categorías comparables, se encuentra en el capítulo 7 de este informe.



Cuadro 13.13 Indicadores de recursos educativos en liceos públicos y escuelas técnicas según contexto de los centros (1). 2003 y 2012

Tipo de centro y contexto	Años e indicadores seleccionados				
	2003				
	Calidad de los recursos educativos	Razón computadoras por estudiante	Calidad infraestructura	Escasez docentes	Proporción de docentes titulados
Liceos públicos, muy desfavorable	-1,521	0,036	-1,350	0,081	0,443
	(0,2)	(0,0)	(0,4)	(0,3)	(0,1)
Liceos públicos, desfavorable	-1,052	0,061	-0,934	0,840	0,452
	(0,2)	(0,0)	(0,1)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos, medio	-1,367	0,062	-1,296	0,978	0,531
	(0,1)	(0,0)	(0,1)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos, favorable	-1,211	0,026	-1,029	1,309	0,617
	(0,2)	(0,0)	(0,2)	(0,1)	(0,0)
Liceos públicos: diferencia favorable-muy desfavorable	0,310	-0,010	0,322	1.23*	0.174*
Escuelas técnicas, muy desfavorable	-1,808	0,084	-1,316	1,070	0,258
	(0,1)	(0,0)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Escuelas técnicas, desfavorable	-1,406	0,048	-1,442	1,152	0,365
	(0,2)	(0,0)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Escuelas técnicas, medio	-1,549	0,083	-1,029	0,842	0,342
	(0,2)	(0,0)	(0,2)	(0,2)	(0,1)
Escuelas técnicas, favorable	-1,724	0,091	-1,404	0,383	0,288
	(1,0)	(0,0)	(0,8)	(0,5)	(0,1)
Escuelas técnicas: diferencia favorable - muy desfavorable	0,084	0,007	-0,088	-0,687	0,030
	2012				
Liceos públicos, muy desfavorable	-0,650	0,421	-0,165	-0,362	0,702
	(0,6)	(0,1)	(0,5)	(0,5)	(0,1)
Liceos públicos, desfavorable	-0,101	0,425	-0,512	0,449	0,539
	(0,2)	(0,1)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos, medio	0,099	0,312	-0,754	0,296	0,522
	(0,1)	(0,0)	(0,3)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos, favorable	0,042	0,126	-0,009	0,315	0,710
	(0,1)	(0,1)	(0,2)	(0,2)	(0,0)
Liceos públicos: diferencia favorable-muy desfavorable	0,692	-0.295*	0,156	0,676	0,008
Escuelas técnicas, muy desfavorable	-0,525	0,813	-0,516	0,826	0,287
	(0,3)	(0,2)	(0,3)	(0,5)	(0,0)
Escuelas técnicas, desfavorable	0,033	0,494	-0,758	0,879	0,459
	(0,2)	(0,1)	(0,3)	(0,2)	(0,0)
Escuelas técnicas, medio	0,363	0,277	-0,478	0,375	0,526
	(0,3)	(0,1)	(0,5)	(0,3)	(0,1)
Escuelas técnicas, favorable	-0,730	0,133	-0,898	0,691	0,587
	(1,1)	(0,0)	(0,4)	(0,7)	(0,1)
Escuelas técnicas: diferencia favorable - muy desfavorable	-0,206	-0.680*	-0,382	-0,134	0.300*

Fuente: PISA-OCDE (2003-2012).

(1) Errores estándar entre paréntesis.

* Diferencia significativa al 95% de confianza.



En resumen, al interior del sector público no se perciben grandes diferencias entre los liceos públicos y las escuelas técnicas en cuanto a la disponibilidad y calidad de los recursos analizados, si bien se percibe que los liceos públicos tienen mayor proporción de docentes titulados y menores problemas en cuanto a escasez de docentes que las escuelas técnicas. No parece existir una asignación compensatoria de estos recursos de acuerdo con las percepciones de los directores de los centros, excepto por el ratio de computadoras por estudiante. No obstante, la evolución desde 2003 a 2012 deja de reforzar la desigualdad en algunos indicadores de liceos públicos —concretamente en la percepción de escasez docente y proporción de docentes titulados— para presentar una distribución neutral en cuanto al contexto.

Consideraciones finales

Uruguay ha incrementado notoriamente los recursos públicos dirigidos a la educación en la última década en relación con su capacidad económica. Esto se ha traducido en un significativo crecimiento real de recursos en todos los niveles educativos, desde la educación inicial a la terciaria. El sector público ha sido el que ha realizado la mayor contribución al crecimiento de los recursos en la última década, por lo que aumentó su peso en el financiamiento total de la educación y se redujo significativamente la brecha del gasto medio por estudiante entre el sector público y el privado.

Cuando se analiza en qué se gastaron primordialmente los recursos, poniendo foco en la ANEP, se observa que la masa de remuneraciones de este organismo constituyó el componente que más creció en la última década, si bien las inversiones en capital físico también crecieron en forma significativa.

También se constata que el aumento del gasto ejecutado por la ANEP se destinó fundamentalmente a incrementar los recursos por estudiante atendido. En el único subsistema en donde el aumento del gasto se destinó parcialmente a financiar nueva cobertura fue en la educación técnico profesional. ¿A qué correspondió ese mayor gasto por alumno? El componente de mayor incidencia fue el gasto en recursos humanos, fundamentalmente explicado por el incremento del salario real medio de docentes y no docentes. El otro componente que explica (en menor medida) el aumento del gasto por estudiante es la expansión de la cantidad de servicios (horas) por alumno atendido; si bien ello ocurrió con más notoriedad en la educación inicial y primaria.

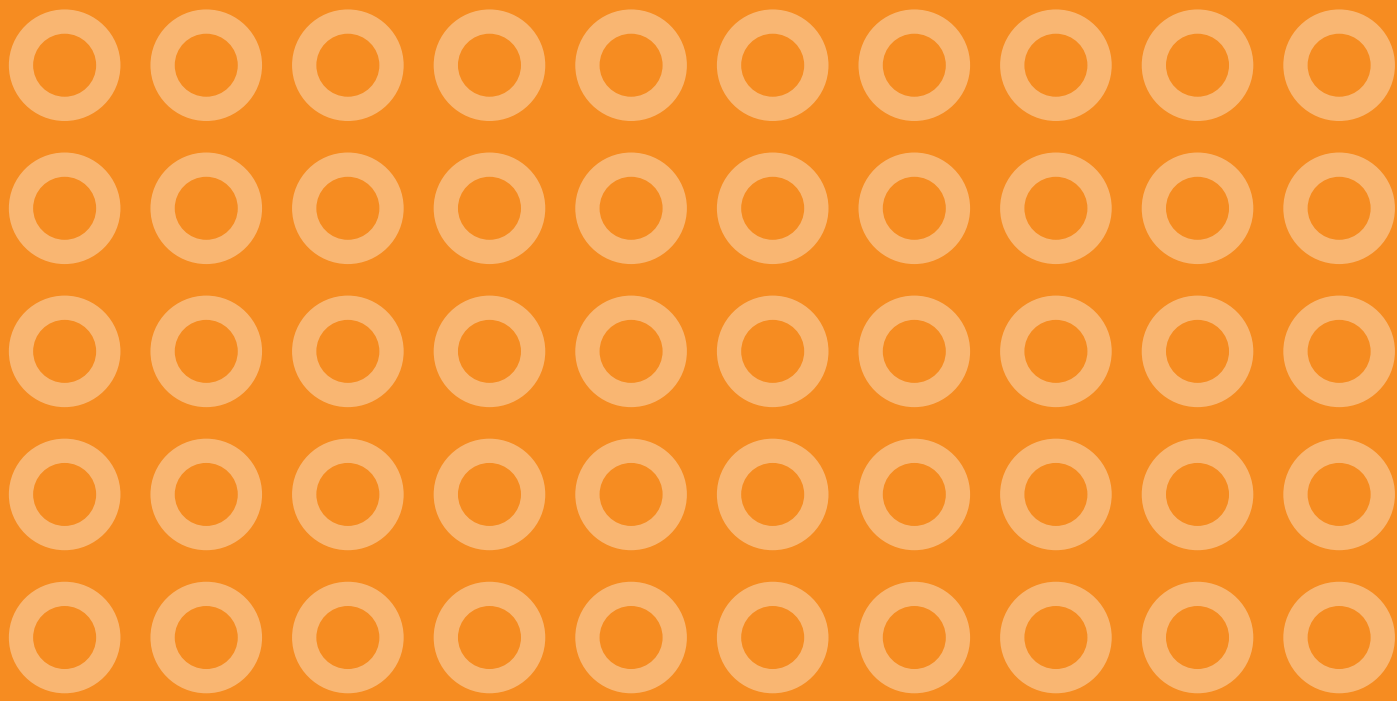
El aumento de la cantidad de servicios (u horas) por estudiante en educación primaria ocurrió simultáneamente con una mejora de la asignación de recursos clave (ratio de docentes por alumno, tiempo de clase, experiencia docente), principalmente en las poblaciones de contexto socioeconómico más desfavorable. En educación media no se percibe una asignación compensatoria de recursos educativos, de calidad de la infraestructura y de docentes, si bien, tal como se explicitó en el capítulo 4 de este informe, buena parte de los programas de apoyo educativo se dirigen a centros o estudiantes de contextos desfavorables.

La educación técnico-profesional tiene una asignación de recursos por estudiante cerca de 30% superior a la de la educación secundaria. Existió un sesgo de recursos hacia la educación técnico-profesional más allá de los destinados a expandir la atención a nuevos alumnos en este último subsistema. A su vez, la educación secundaria fue el subsistema de menor priorización y llegó a presentar el menor nivel de gasto por estudiante relativo en el último año del período analizado.

A pesar de los avances en materia de nivel de recursos dirigidos a la educación pública, en la comparación internacional Uruguay continúa mostrando un rezago en cuanto a la asignación de recursos en relación con su capacidad económica, tanto al considerar el gasto global como al tomar en cuenta el gasto por estudiante. Esta constatación pone foco en la necesidad de continuar aumentando la asignación de recursos hacia la educación, al menos por dos factores. En primer lugar, porque el país aún enfrenta déficits de cobertura dentro de la educación obligatoria (particularmente en la educación media y la educación inicial) y la eliminación de esos déficits constituye una presión adicional de recursos docentes, de infraestructura y de materiales. Si se tiene en cuenta que el gasto por estudiante se encuentra en un nivel aún inferior al del promedio de algunos países de la región y de fuera de ella, no parece deseable que los recursos necesarios para expandir la cobertura provengan de una disminución del nivel actual de recursos por alumno. En segundo lugar, porque el hecho de que Uruguay destine un menor nivel de recursos por estudiante en comparación con varios países del mundo cuestiona acerca de si el nivel actual es el deseable.







Capítulo 14.

Aportes para la construcción
de política educativa



Tal como se señaló en la introducción, este primer informe del INEEd tiene un carácter especial, por tratarse del primer informe de la institución y por el momento histórico en que se produce.³⁰⁷ En tanto primer informe, se buscó darle un carácter de análisis retrospectivo de larga duración y abarcador de un amplio espectro de temas. Si bien existe consenso acerca de la necesidad de un cambio profundo en la educación, hay distintas perspectivas sobre cuáles deben ser los cambios prioritarios y cómo deben ser realizados. Esto dio lugar a que el informe tenga como principal propósito contribuir al análisis de un conjunto de temas relevantes para la construcción de políticas educativas en la próxima década.

Los futuros informes sobre el estado de la educación, que de acuerdo con el mandato legal deberán ser presentados cada dos años, seguramente realizarán análisis de más corto plazo, abarcarán menos temas, al tiempo que darán cuenta en forma sistemática de un conjunto amplio de indicadores para el monitoreo de la educación que está elaborando el INEEd. Incluirán también los resultados de las evaluaciones de logros educativos que llevará adelante la institución y un análisis de las políticas educativas en curso. Una mirada panorámica y de largo plazo será realizada cada cierta cantidad de años, pero no en todos los informes.

El presente capítulo tiene como propósito cerrar este informe realizando un repaso de los principales avances registrados en el sistema educativo nacional en las últimas décadas y, al mismo tiempo, de los principales desafíos pendientes, teniendo como marco la información presentada y analizada a lo largo del texto. Este repaso o balance está organizado en dos partes. En la primera se plantean los principales avances que se han ido consolidando a lo largo del tiempo y que, si bien requieren sostener los esfuerzos e introducir nuevas mejoras, se trata de aspectos que están básicamente consolidados. En la segunda parte se plantea un conjunto de problemas que continúan sin ser resueltos en forma satisfactoria, si bien se han realizado diversos intentos para resolverlos.

La línea divisoria entre lo “consolidado” y lo “pendiente” es, en muchos casos, muy delgada y, por tanto, discutible. Distintas miradas pueden tener visiones diferentes sobre qué tanto es lo consolidado y qué tanto se ha avanzado en lo que se define como pendiente. Es posible también que otros temas relevantes hayan quedado por fuera de la revisión realizada por el INEEd. Por tanto, la institución realiza su aporte a la construcción de la agenda de política educativa asumiendo explícitamente las limitaciones de su perspectiva.

Los principales avances en la educación inicial, primaria y media

La consolidación de transformaciones en los sistemas educativos requiere de procesos en el largo plazo y, por tanto, de su continuidad en el tiempo. Hoy en nuestro país vemos como natural la obligatoriedad de la escuela primaria y el hecho de que todos los niños asistan a ella, que existan escuelas en todo el territorio nacional y que todos los maestros tengan un título para ejercer su profesión. Esta realidad, que hoy es parte de la vida cotidiana y del sentido común colectivo, requirió de casi un siglo para su consolidación, desde el momento de la reforma impulsada por José Pedro Varela en la segunda mitad del siglo XIX hasta la década de 1960. Supuso un largo camino de construcción de escuelas e institutos normales, constitución de los cuerpos de maestros, directores e inspectores y definición de un currículo nacional, entre otras cosas. Y, por cierto, no fue un proceso lineal, sino que tuvo avances y retrocesos, quiebres en el camino y nuevos comienzos.

³⁰⁷ En el contexto del inicio de un nuevo período de gobierno, que implica, entre otras cosas, la elaboración, discusión y aprobación de un nuevo presupuesto quinquenal para la educación con sus metas y programas.



Por esta razón es importante tener miradas de largo plazo para valorar la situación educativa. Al observar los últimos 30 años del sistema educativo nacional se pueden apreciar marchas y contramarchas; iniciativas que prosperan pero luego son reemplazadas por otras, para después ser retomadas en algunos casos y abandonadas en otros; acuerdos, conflictos y diversidad de puntos de vista; cambios que generan resistencias en el momento de su implementación pero que, en muchos casos, terminan siendo aceptados y se consolidan, aunque no necesariamente en la forma en que fueron concebidos originalmente.

Consolidación de la educación inicial

La necesidad de expandir la educación inicial fue mencionada en el Informe de la CIDE en los años 60. Para el año 1963 identificó la asistencia escolar de 15.249 niños de 5 años de edad, sobre un total estimado en la población de 51.600. Es decir, una cobertura del 29,6% (CIDE, 1965: 49). Tal como fue señalado en el primer capítulo de este informe, la CIDE propuso como meta alcanzar una cobertura del 50% para las edades de 4 y 5 años. A comienzos de la década de 1990 tres de cada cuatro niños de 5 años asistía a lo que se denominaba “el preescolar de 5 años”. Asistía también uno de cada dos niños de 4 años de edad y uno de cada tres niños de 3 años. Esto significa que la meta propuesta por la CIDE había sido superada.

Sin embargo, en todos los casos la asistencia se verificaba principalmente entre los niños pertenecientes a los quintiles de la población de más altos ingresos. La expansión de la educación inicial tuvo un fuerte impulso entre 1995 y 1999 —con la definición de la estrategia de incorporación de 4 y 5 años en escuelas comunes, un fuerte impulso en la creación de infraestructura y cargos, así como a través de una importante campaña de sensibilización social para promover las inscripciones—. La expansión de la matrícula se realizó, en un primer momento, a través de grupos de niños bastante numerosos.

Desde entonces ha sido una política sostenida por las sucesivas administraciones educativas, al punto de que en el presente la asistencia es prácticamente universal —y obligatoria— para 4 y 5 años. Además, asisten dos de cada tres niños de 3 años de edad. Si bien no forma parte de los niveles educativos estudiados en este informe, es importante mencionar también el trabajo con la primera infancia realizado por el Plan CAIF desde fines de la década de 1980.

Asimismo, en la última década se ha avanzado fuertemente en la reducción de la cantidad de niños por grupo en la educación inicial pública urbana, que pasó de alrededor de 30 en el año 1999 (ANEP, 2005: 59) a cerca de 24 en el año 2012.³⁰⁸ Probablemente uno de los principales retos que permanece pendiente es el relativo a la asistencia regular de los niños durante todo el año lectivo, para cuyo logro se están realizando importantes esfuerzos.

Extensión del tiempo escolar

La necesidad de ampliar el tiempo educativo estuvo también presente en el informe de la CIDE, que señaló la necesidad de ampliar la duración de la jornada escolar y del año lectivo, y propuso como meta ofrecer enseñanza de tiempo completo al 20% de la matrícula de primaria pública urbana. Esta última propuesta tuvo alguna experiencia inicial en la década de 1960 y fue retomada luego de la recuperación democrática. Hacia el final del período 1985-1990, y a partir de propuestas elaboradas por los cuerpos inspectivos de primaria, el CODICEN aprobó la realización de un “Plan Piloto” durante el año 1990 en 11 escuelas públicas.³⁰⁹ En la administración siguiente se avanzó en la transformación de escuelas comunes al régimen de tiempo completo, que a comienzos de 1996 eran 58 con una matrícula de 8.757 niños.

³⁰⁸ Base del Monitor Educativo de Primaria.

³⁰⁹ Acta n° 24, Resolución n° 83 del 3 de mayo de 1990.



Durante el período 1995-1999 se avanzó en el desarrollo de una propuesta pedagógica para las escuelas de tiempo completo, que en grandes líneas quedó plasmada en la resolución n° 21 del acta 90 del 24 de diciembre de 1998 del CODICEN. Se inició, además, un proyecto con cooperación internacional para la construcción de locales escolares específicamente concebidos y diseñados para su uso como escuelas de tiempo completo, así como para la elaboración de programas de formación en servicio para los maestros, que continúa hasta el presente. Desde entonces, si bien a ritmos más lentos que los esperados, la matrícula en estas escuelas se ha expandido en forma constante (pasó de 8.757 niños en 1996 a 18.700 en 2003 y a 32.957 en 2013, a los que se deben agregar 3.599 en modalidad de tiempo extendido), lo cual es reflejo de un amplio consenso social y político en torno a la necesidad de continuar impulsando esta política. De todas maneras, debe decirse que, en este caso, aún se está lejos de lo propuesto por la CIDE. De acuerdo con los datos presentados en el capítulo 3 de este informe, la matrícula de tiempo completo y extendido se ubica en el entorno del 15% de la matrícula de educación primaria pública urbana.

En cuanto a la educación media básica, se avanzó sustancialmente en la eliminación de los turnos de tres horas y veinte minutos de duración (que eran lo habitual a comienzos de la década de 1990) y en el pasaje a un régimen de dos turnos de cinco horas de duración cada uno.

Como principales desafíos pendientes en esta materia hay que destacar la necesidad de continuar avanzando en la cobertura de las escuelas de tiempo completo y tiempo extendido, así como de ampliar la disponibilidad de tiempos y espacios educativos complementarios para los adolescentes en los centros de enseñanza media, destinados a distintas actividades, incluyendo las vinculadas a la sociabilización, la participación y el encuentro entre pares, entre otros.

Inclusión educativa

La preocupación por asegurar el acceso a la educación formal —y a los saberes y capacidades que esta debe proporcionar— a todos los niños y jóvenes ha estado presente en forma constante, aunque bajo diversas concepciones y políticas, en todas las administraciones desde la recuperación democrática. Uruguay ha sido uno de los países de la región en los que con mayor fuerza se ha manifestado —tanto en la investigación, en los análisis y en las políticas— la preocupación por las desigualdades en el acceso a la educación originadas en las condiciones económicas y culturales de las familias de los estudiantes.

Esto se manifiesta en la abundancia y la variedad de formas de identificar y denominar las condiciones que generan estas desigualdades: quintiles de ingreso, contextos desfavorecidos, contextos desfavorables, contexto crítico, situaciones de vulnerabilidad, por mencionar los principales. Si bien existen debates en torno al tema —por ejemplo, acerca del grado en que la identificación de este tipo de situaciones con términos específicos estigmatiza a las poblaciones aludidas o acerca del grado en que ello contribuye a hacer visibles las desigualdades y la existencia del problema—, ha existido una clara voluntad de trabajar sobre esta situación.³¹⁰ El sistema educativo ha ido acumulando reflexión y experiencia en este campo.

A comienzos de 1990 se estableció una compensación salarial para los maestros que trabajaban en escuelas urbanas denominadas en ese momento como de requerimiento prioritario. En 1998 se inició el programa. Todos los niños pueden aprender, que vinculó el pago de la compensación salarial para los maestros de escuelas urbanas de contexto crítico con la participación en encuentros de intercambio y formación que se desarrollaban los sábados. Se realizó, además, una serie de acciones de carácter asistencial. A partir de 2010³¹¹ se transformó esta política para darle un enfoque más integral, que incluye la participación de maestros comunitarios, el programa Maestro más maestro, la presencia de equipos interdisciplinarios de apoyo, instancias de encuentro de los equipos docentes y de formación en servicio. La denominación del programa

³¹⁰ También ha sido objeto de discusión el grado en que el sistema educativo puede contribuir a resolver estas situaciones, que tienen su origen en las desigualdades existentes en la estructura social.

³¹¹ Circular n° 453 del CEIP del 29 de noviembre de 2010.



pasó a ser Aprender.³¹² En términos generales se mantuvo la estrategia de focalización en las escuelas urbanas clasificadas en los dos quintiles inferiores del índice de contexto sociocultural de primaria.

En educación secundaria, especialmente en los últimos 10 años, se desarrolló una amplia gama de programas de inclusión como el PIU (hoy "Liceos con tutorías"), Aulas Comunitarias, educación en contextos de encierro (INAU y sistema carcelario), por mencionar algunos. En educación técnico-profesional la principal iniciativa ha sido la creación de la propuesta de Formación Profesional Básica 2007, dirigida a jóvenes que abandonaron el sistema educativo sin completar el ciclo básico de educación media, que combina la formación en oficios con elementos formativos generales para la acreditación de ese nivel. La principal apuesta en los últimos años ha sido la diversificación de las propuestas educativas en la educación media básica con el fin de atender la diversidad.

Muchos programas, como Aulas Comunitarias, Tránsito Educativo, Compromiso Educativo y Uruguay Estudia, implicaron esfuerzos conjuntos entre los diferentes desconcentrados y con otras áreas del Estado, como el MIDES.

El diagnóstico principal en la base de estas iniciativas es que diversos sectores de la población están quedando excluidos del sistema educativo, tanto por causas internas (como el régimen académico y la estructura curricular) como por causas externas (las dificultades económicas, la necesidad de trabajar, la falta de apoyo familiar para sostener el proceso de formación o la asunción de responsabilidades parentales). Es así que algunos programas implican un apoyo económico directo a los estudiantes o a sus familias; otros ofrecen a los estudiantes tutorías paralelas a los cursos del año lectivo o apoyo para rendir exámenes; y algunos modificaron la forma de cursar y acreditar el ciclo básico, atendiendo las particularidades de su población objetivo.

Estos programas involucran una redefinición de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, por un lado, y, por otro, entre educación formal y no formal. El Estado está gestionando algunos programas a través de acuerdos con organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, Aulas Comunitarias) y entre los propios organismos públicos en el marco de los cuales uno de ellos convenía con las organizaciones de la sociedad civil (por ejemplo, FPB Comunitarios, en los que el CETP-UTU convenía con el MIDES y el INAU y estos últimos convenían con las organizaciones de la sociedad civil), con el fin de que se desarrollen modalidades alternativas al régimen académico convencional y que de esta manera se logre la continuidad educativa de los estudiantes en el sistema formal.

En otros casos el Estado gestiona directamente proyectos de educación no formal, cuyo objetivo central es la reinserción o continuidad en el sistema de educación formal (por ejemplo, algunos de los programas del CECAP). Finalmente, en otros casos el Estado encomienda a organizaciones de la sociedad civil la gestión de proyectos con modalidades alternativas, que tienen entre sus objetivos centrales la reinserción en la educación formal, manteniendo un rol de financiador y supervisor. Ejemplos de esto son los Centros Juveniles, Las Casas Jóvenes y Arrimate-Espacio Joven (Ubal, 2009).

Dos logros principales deben destacarse con relación a la inclusión educativa (además de la universalización de la educación inicial en las edades de 4 y 5 años, consignada en el primer apartado). En el caso de primaria merece especial destaque la paulatina y sistemática reducción de la repetición a lo largo de la última década: de 20,1% en 2002 a 13,4% en 2013 (en primer año de escuela) y de 10,3% en 2002 a 5,4% en 2013 en el conjunto de la primaria.

³¹² El término es, en realidad, una sigla, que significa "atención prioritaria en entornos con dificultades estructurales relativas".



En la educación media se destaca la mejora, en los últimos siete años, de los registros de finalización de niveles (educación media básica y educación media superior). En el total del país, la proporción de jóvenes de 21 a 23 años con media básica completa alcanzó en 2013 el 71,5%. En localidades urbanas de más de 5.000 habitantes (para las cuales se puede contar con información comparable anterior) esa proporción ha sido de 65,9% en 1991, 69,3% en 2001, 69,4% en 2006, 73,4% en 2012 y 73,5% en 2013. En media superior se pasó, en el grupo de edad de entre 24 y 29 años, de 33,8% en 2006 a 39,3% en 2013, para todo el país. En el país urbano la culminación ha sido de 33,2% en 1991, 35,0% en 2001, 36,1% en 2006, 42,5% en 2012 y 42,3% en 2013.

Más allá de estos avances, ciertos problemas siguen teniendo plena vigencia. Si bien han mejorado, las tasas de finalización de la educación media básica y media superior siguen siendo muy bajas, sobre todo cuando se las analiza en el contexto regional. Por otra parte, las altas tasas de reprobación y abandono de cursos en la educación media requieren de acciones mucho más profundas que las que se han intentado hasta el momento. Finalmente, sigue siendo una tarea pendiente la mejora de los logros en términos de acceso a saberes y capacidades. En este contexto, es necesaria una revisión profunda del sentido y relevancia de los saberes que se imparten en este nivel, aspecto que será analizado en la segunda parte de este capítulo.

Evaluaciones de aprendizajes a gran escala

En Uruguay no existieron evaluaciones sistemáticas y representativas de los saberes y habilidades adquiridos por los estudiantes antes de la década de 1990. Las primeras mediciones de logros educativos fueron realizadas por la CEPAL a comienzos de esa década.

A partir de 1996 se inició un conjunto de evaluaciones periódicas de los aprendizajes de los estudiantes al finalizar la escuela primaria. Comenzaron en ese año con un censo de los alumnos de sexto grado a los que se aplicaron pruebas de lenguaje y matemática. A esta evaluación siguieron otras, de carácter muestral, que perseguían la misma finalidad, aplicadas en 1999, 2002, 2005, 2009 y 2013.³¹³

A diferencia de lo ocurrido en otros países, en Uruguay el enfoque estuvo centrado en el uso formativo de las evaluaciones al interior de las escuelas y en una finalidad de monitoreo del sistema. Deliberada y explícitamente se optó por no utilizar rankings ni hacer públicos los resultados de cada escuela. Desde del comienzo de las evaluaciones se desarrollaron dispositivos para que cada escuela tuviese sus resultados y pudiese utilizarlos para el análisis interno de los logros y dificultades de sus estudiantes.

A partir de la implementación del Plan Ceibal la ANEP desarrolló la plataforma de evaluación en línea SEA.³¹⁴ Su característica principal es que permite que cada docente administre las pruebas en forma autónoma y tenga acceso inmediato a sus resultados, lo que lo hace único al menos a nivel regional. Esta evaluación se diferencia de las anteriores en su objetivo: no pretende dar cuenta de un resultado del sistema, sino que se trata de un instrumento de trabajo formativo interno a las escuelas.

Además de lo anterior, Uruguay ha participado sistemáticamente en evaluaciones internacionales desde 2003, cuando se incorporó a PISA. Desde entonces ha participado regularmente en estas evaluaciones y, más allá de algunas discusiones en torno a la validez de los instrumentos y de un uso por momentos inapropiado de sus resultados en el debate público, existe un acuerdo bastante amplio en torno a la importancia de continuar participando en el programa con el fin de

³¹³ A partir de 2005 se incorporó la evaluación de ciencias naturales. Por razones técnicas vinculadas con avances en las metodologías de diseño de las pruebas y cambio de la aplicación en papel a la aplicación en línea no ha sido posible establecer comparaciones robustas entre las distintas mediciones.

³¹⁴ Ver más información en www.anep.edu.uy/sea.



contar con un punto de referencia internacional para valorar los logros de nuestros estudiantes. Lo mismo aplica al estudio regional comparativo en primaria (SERCE y TERCE) que coordina la UNESCO a nivel regional.

Al igual que en los temas anteriores, quedan muchos aspectos por mejorar: utilizar más y mejor los resultados de estas evaluaciones en la construcción de políticas educativas; enriquecer y mejorar los instrumentos que se utilizan en la evaluación en línea incorporando otro tipo de preguntas; propiciar una mayor apropiación y uso del instrumento por parte de los docentes, especialmente en la educación media; diseñar e implementar un sistema de monitoreo de logros educativos que amplíe el espectro de saberes y capacidades evaluadas, que esté alineado con los perfiles de egreso de la educación media básica y cuyos resultados sean comparables en el tiempo.

Inclusión digital y el Plan Ceibal

El Plan Ceibal produjo un cambio sustantivo en el panorama educativo nacional y es mirado a nivel regional e internacional como una experiencia líder en su área. Fue creado en la órbita de la Presidencia de la República en 2007. Actualmente es implementado por el Centro Ceibal, una institución pública de derecho no estatal y autónoma con respecto a los organismos del sistema educativo formal.

El componente principal del Plan es la entrega gratuita de computadoras portátiles a los alumnos y docentes de los centros educativos públicos. En 2009 alcanzó la cobertura total de la educación primaria pública. En este momento la cobertura también es total para todos los docentes con más de 10 horas semanales de clase y para los alumnos de educación media básica y algunos otros programas (formación profesional básica, educación media profesional, educación media técnica, Aulas Comunitarias, Rumbo, CECAP). En 2012 el Plan Ceibal alcanzó los 566.522 beneficiarios entre estudiantes de primaria y media, y docentes de todo el país.

Además de la entrega de computadoras, el Plan brinda conectividad a los centros educativos. A su vez, el Centro Ceibal coordina y desarrolla un conjunto de planes y programas de apoyo a las políticas educativas para niños y adolescentes: los maestros de apoyo Ceibal (estos maestros tienen como cometido colaborar con sus colegas en la difusión de las posibilidades de integrar las computadoras a las propuestas educativas); la Plataforma CREA (que es utilizada por los docentes para gestionar, administrar y seguir las actividades de formación en un entorno virtual); la Plataforma Adaptativa de Matemática (que es una plataforma en línea para el aprendizaje de Matemática en educación primaria y media que se adapta al ritmo de cada alumno y permite la atención personalizada, ya que utiliza un sistema de almacenamiento de las respuestas dadas por el estudiante para poder seguir su evolución); la Biblioteca digital Ceibal (que es un repositorio multimedia de materiales educativos y recreativos); Ceibal en inglés (que son clases de inglés a través de videoconferencias para alumnos de cuarto, quinto y sexto de escuela); y el Programa Aprender Tod@s (que promueve la creación e implementación de proyectos de inclusión digital articulados con los proyectos de centro).

Como principal tarea pendiente se debe mencionar lograr la efectiva incorporación de las nuevas tecnologías en la propuesta pedagógica de las escuelas y en las prácticas de enseñanza.

Inversión e infraestructura

El gasto público en educación creció sensiblemente en la última década. Pasó de representar el 3,2% del PIB de Uruguay en 2004 al 4,8% en 2013. Dentro del período es posible distinguir dos subperíodos, uno de notorio crecimiento (entre 2006 y 2009) y otro de relativa estabilidad (entre 2009 y 2013). Este crecimiento fue resultado de un aumento del gasto público en educación del gobierno central, que era un 18,7% del presupuesto nacional en 2004 y pasó a ser un 28,2% en 2013. El gasto total en educación (tanto público como privado) alcanzó al 6,2% del PIB en 2012;



en 2004 era del 4,5%. Sin embargo, considerando el total del gasto en educación con relación al PIB Uruguay todavía se encuentra en un ratio inferior al de varios países de la región y del resto del mundo. En 2010 [último año para el que se dispone de datos completos internacionales] el gasto total en educación se situó en el 5,3% del PIB en Uruguay, mientras que en países latinoamericanos como México, Chile y Argentina estuvo por encima del 6%.

La ANEP concentra el 69% del gasto público en educación. De acuerdo con las cifras de ejecución presupuestal, el gasto se destina en un 81% a remuneraciones, 10% a gastos de funcionamiento y 9% a inversión de capital. El gasto en remuneraciones en la educación pública aumentó un 123% en términos reales con respecto a 2004. El 61% de este aumento se explica por el crecimiento de los salarios, en tanto que el 39% obedece a la expansión de los servicios (básicamente mayor cantidad de cargos y horas docentes). Los gastos de funcionamiento aumentaron en términos reales un 48,8% con respecto a 2004 y las inversiones un 76%.

El mayor crecimiento presupuestal entre 2004 y 2013 correspondió a la educación técnica (179%), mientras que educación inicial, primaria y secundaria crecieron a tasas menores pero igualmente significativas: 124%, 97% y 100%, respectivamente. En todos los subsistemas el principal componente fue el aumento del gasto en recursos humanos por estudiante, debido al incremento del salario real medio de docentes y no docentes (5,4% acumulativo por año). El otro componente del crecimiento de la masa de remuneraciones por alumno fue la expansión de la cantidad de servicios por alumno atendido. En educación inicial y primaria es donde se verifica el mayor crecimiento (expansión de las escuelas con tiempo pedagógico extendido, disminución del ratio de alumnos por docente, expansión de la educación física, extensión de programas de apoyo). En educación técnico-profesional parte importante del incremento del gasto real se destinó a financiar los aumentos netos de cobertura anteriormente reseñados.

En la próxima década el país deberá continuar incrementando la inversión en educación, pero deberá hacerlo de un modo cada vez más eficiente, analizando cuidadosamente la distribución de los recursos entre distintas alternativas de política educativa. Asimismo, debería vincular un esfuerzo sostenido de mejora salarial con reformas en la concepción y condiciones del trabajo docente, en los sentidos indicados en el capítulo 11 de este informe.

A su vez, la inversión destinada a mejorar la infraestructura edilicia del sistema educativo ha sido una constante desde la recuperación democrática. Durante el primer período posterior a la dictadura la inversión se mantuvo baja, por la insuficiencia de recursos y la reinstalación de los órganos de conducción y cuerpos técnicos. A partir de 1990 la inversión creció sustantivamente. En el período 1990-1994 se registró un fuerte incremento (117%) con respecto al período anterior, al que se agregó un incremento adicional del 13% en el período siguiente. En el período 2000-2004, en el marco de la crisis económica, se registró una caída del 12%. En los dos períodos siguientes se verificaron fuertes incrementos, del 26% y 25%, siempre con relación al período anterior.

Este esfuerzo sostenido ha dado lugar, en términos generales, a la mejora de las instalaciones en las que se desarrolla la labor educativa (lo cual no significa que no persistan problemas en algunos locales). En efecto, de acuerdo con un estudio sobre el tema realizado a solicitud del INEEEd,³¹⁵ Uruguay no presentaría un estado crítico en su infraestructura educativa. Los centros identificados como “críticos” (un 7% del total, según este relevamiento), se ubican en su mayor parte en Montevideo y su área metropolitana y han tenido intervenciones edilicias. Por otra parte, el estudio incluyó una encuesta a directores de centros que opinaron en su mayoría que los edificios son adecuados para los fines educativos y que el estado de la infraestructura es en general “bueno”.

³¹⁵ Estudio “Estado y gestión de la infraestructura de los centros educativos públicos urbanos”, realizado a solicitud del INEEEd por un equipo externo conformado por Gabriel Corbo, Adriana Gorga, Jorge Campanella y Pablo Mazzini.

Las principales demandas y desafíos identificados en el marco del estudio tienen que ver con los espacios de uso común (como salones de uso múltiple, comedores, espacios de recreación), y tienden a concentrarse en la educación media, ya que en ella los estudiantes suelen permanecer en los centros de estudio más allá del horario de clase. Esta demanda difiere del uso tradicional de la infraestructura educativa y sugiere la necesidad de revisar los diseños futuros para que los centros cuenten con más y mejores espacios de recreación, sociabilización y relación con el entorno.

Los principales desafíos a enfrentar en la próxima década

En las páginas anteriores se puso el foco en los aspectos en los que la educación nacional ha tenido acumulaciones y avances en las últimas décadas. Se señalaron, además, las cuestiones pendientes en las que será necesario continuar trabajando en los próximos años. En los apartados que siguen se plantean cinco grandes temas que el país no ha logrado resolver adecuadamente y que requieren, para su resolución, de un cuidadoso análisis pedagógico, técnico, económico y político; de un esfuerzo para el diálogo y la construcción de acuerdos amplios; y de una fuerte voluntad política.

Estructura, relevancia y sentidos de la educación media

Los debates en torno al sentido de la educación media en nuestro país se remontan al momento de su creación, según fue planteado en una cita de Carlos Quijano en el capítulo 2 de este informe. Una expresión más reciente se puede encontrar en un documento de la Estrategia Nacional para la Infancia y la Adolescencia (ENIA):

La educación media atraviesa hoy una profunda crisis de identidad y de sentido que es vivida por los alumnos, los docentes y las familias. Tiene una débil significación o sentido para las familias y los mismos adolescentes en términos de movilidad social ascendente y de posibilidades de construir proyectos de vida exitosos, más allá de su función preuniversitaria (ENIA, 2009: 23).

En el marco de los estudios realizados por el INEEd surge claramente desde los actores sociales externos al sistema educativo y los estudiantes una fuerte demanda por una enseñanza más motivadora, interesante y aplicada, menos declarativa y más vinculada con problemas reales y con el mundo del trabajo. Existe también una demanda de nuevos formatos institucionales, con más tiempos y espacios para los adolescentes, con mayor variedad de actividades no académicas, con énfasis en la formación ciudadana, la participación y el protagonismo de los jóvenes, y los vínculos interpersonales.

Sería redundante abundar en este tipo de referencias. Los datos sobre reprobación y finalización de niveles presentados a lo largo de este informe y los análisis incluidos en los capítulos 7, 8, 9 y 10 con relación a los desempeños de los estudiantes en PISA, las estructuras curriculares vigentes, los modos de aproximarse al conocimiento y las dificultades en el vínculo entre los adolescentes y las instituciones son más que elocuentes respecto a la necesidad de cambios profundos en este nivel de la enseñanza.

Una cuestión central a destacar en este punto es que el problema que la política educativa debe abordar en la educación media no es la modificación de los indicadores (bajar las tasas de reprobación y abandono o mejorar los resultados de PISA), sino resolver el problema de fondo que los genera y que está en la propia estructura, en el régimen académico y en la concepción de los saberes que están instalados en este nivel de la educación.

El acontecer educativo desde la recuperación democrática muestra una sucesión de intentos fallidos por transformar la educación media. La reforma de 1986, cuyo foco fue la creación del ciclo básico único de educación media, constituyó un primer intento por llevar a la realidad la



obligatoriedad de la educación media básica establecida en la Constitución y en la ley. Fue el primer intento de eliminar la diferenciación temprana de trayectorias entre secundaria y el CETP. Si bien no logró unificar el ciclo básico, consiguió instalar la noción de nivel obligatorio y la creación, en el marco del CETP, de un ciclo básico equiparable al de secundaria. La reforma de 1996, con la enseñanza por áreas, la reducción de la cantidad de asignaturas y un régimen de encuentro diario entre el profesor y sus estudiantes constituyó un segundo intento de transformación, que perdió fuerza en el período 2000-2005 y terminó de ser desarticulado con la reformulación de programas del año 2006 (véase el capítulo 8 de este informe). Algo similar ocurrió con el intento de transformación de la educación media superior (TEMS) del año 2003. La Ley de Educación de 2008 reintrodujo el tema al establecer la desaparición del Consejo de Educación Secundaria y crear, en su lugar, dos nuevos consejos, uno de Educación Media Básica y otro de Educación Media Superior, aunque no se ha avanzado en su implementación.

Durante los últimos años, en el marco del debate público sobre estos temas, han emergido con fuerza varias propuestas, respaldadas por referentes políticos y técnicos de la mayoría de los partidos, que proponen alguna forma de vinculación de los tres años de ciclo básico con la escuela primaria para evitar lo que consideran un salto brusco entre estos niveles. Estas propuestas suelen ir acompañadas por la de elaborar un diseño curricular articulado para toda la educación básica.

Estos planteos deberían ser analizados cuidadosamente, sobre todo a la luz de la experiencia regional en la materia. Argentina hizo un intento en la década de 1990 por integrar los grados 7º, 8º y 9º como tercer ciclo de la educación general básica (EGB-3). El intento no prosperó y terminó dando lugar a una gran heterogeneidad de situaciones, con instituciones asimiladas a la escuela primaria en unos casos y otras que siguieron el patrón de la educación media tradicional.³¹⁶ Otros países, como Chile, que tradicionalmente tuvo una educación básica de 8 años (que incluiría lo que hoy en Uruguay es primaria más primero y segundo de media), hoy están abandonando el modelo y se están moviendo hacia una primaria de seis años.

Debería considerarse, por otra parte, si mantener a los adolescentes vinculados con la escuela primaria es efectivamente una buena medida en términos educativos o si, en cambio, no sería mejor mantener la separación en estas edades, en especial para los propios adolescentes que, por definición, ingresan en una etapa en la que deben distanciarse de su niñez para continuar construyendo su identidad. Por otra parte, de acuerdo con las opiniones de los docentes y educadores recogidas por el INEEd en el marco de sus actividades de articulación, la experiencia en los centros educativos que ofrecen solo el ciclo básico tiene como problema que los adolescentes no visualizan la continuidad hacia la educación media superior como una opción, sino que tienden a percibir la finalización del ciclo básico como el “fin natural” de la trayectoria educativa. Esto es de enorme importancia en el contexto de la obligatoriedad de la educación hasta el final de la media superior. Por este camino se corre el riesgo de mantener y profundizar el quiebre entre la educación media básica y la media superior. En términos de socialización entre pares, los docentes consultados enfatizaron la importancia de que los adolescentes que ingresan a la media básica visualicen a los estudiantes de bachillerato como referentes y modelos de rol (los mayores en la institución).

Una alternativa que debería ser considerada es colocar el esfuerzo en la transformación integral de los centros de educación media, que atiendan los grados 7º a 12º y que integren una oferta flexible y con mucha opcionalidad de formación general, académica, artística, científica, tecnológica y de oficios. Según fue sugerido en el capítulo 12 de este informe, se podría articular la conducción de varios liceos y escuelas técnicas en torno a la noción de campus (varios establecimientos cercanos en el territorio que se colocan bajo un mismo equipo de dirección y que comparten e intercambian recursos, equipos docentes y estudiantes). Este concepto está comenzando a ser

³¹⁶ Por cierto, en el marco de un sistema educativo más complejo que el uruguayo, por agregarse el ámbito provincial a su gobierno y gestión.



implementado en el CETP y se describe brevemente más adelante (solo que en un nivel territorial excesivamente extendido y sin articulación con los liceos). Un enfoque de este tipo debería ir de la mano con una concepción curricular que, en el marco de un perfil de egreso común, habilite la diversidad de trayectorias de los estudiantes y una mayor opcionalidad en el currículo (lo que se vería facilitado por la posibilidad de tomar cursos en los distintos establecimientos que conforman un campus). Este último concepto está siendo trabajado en este momento en el marco de una definición de perfiles de egreso (ANEP, 2014a).

Con relación a la elaboración de un diseño curricular articulado para toda la educación obligatoria (no solamente para primaria y media básica), de los análisis realizados a lo largo de este informe surge con claridad su necesidad e importancia. La reconstrucción curricular debería estar fuertemente orientada a superar el carácter propedéutico de la educación media, abriendo diversidad de opciones y desarrollando nuevas formas de aproximación al conocimiento, teniendo en cuenta las perspectivas de los jóvenes analizadas en los capítulos 2 y 10, así como el énfasis en el conocimiento declarativo analizado en el capítulo 9. Debería, además, mantener el foco en los estudiantes en tanto sujetos de derecho, en la formación ciudadana y el ejercicio de los derechos, así como en la explicitación concreta del contenido del derecho a la educación establecido en la ley. La discusión debería centrarse en los perfiles de egreso y en nuevas formas de trabajar los saberes para hacerlos más significativos y relevantes para los niños y jóvenes. En este sentido, parecería recomendable que los esfuerzos por construir un diseño curricular articulado den continuidad al proceso de discusión de perfiles para la educación media básica iniciado por la ANEP.

Simultáneamente, es pertinente recordar que la experiencia nacional e internacional muestra que la elaboración de documentos curriculares, si bien es importante y necesaria, no es suficiente para modificar las prácticas de enseñanza en las aulas. Es preciso promover un cambio de concepción más profundo en los modos de aproximarse al conocimiento, lo cual requiere un cambio en la cultura de la enseñanza. Para ello es indispensable incorporar activamente a los docentes y a los centros educativos (lo cual tiene como condición previa ineludible un cambio en las condiciones de trabajo de los docentes, según fue planteado en el capítulo 11). Asimismo, es necesario involucrar también a las instancias de formación docente.³¹⁷

Profesión docente: formación, carrera y condiciones de trabajo

Tal como fue analizado en el capítulo 11, el sistema educativo tiene una situación de malestar docente instalada desde hace décadas. La mayoría de los docentes se sienten desgastados y miran con escepticismo los debates públicos sobre la educación y las iniciativas de cambio. Trabajan en instituciones en las que en general el clima no es motivador, en muchos casos en varias de ellas y con una carga horaria total excesiva, enfrentando cotidianamente problemas y situaciones del entorno para las que no están preparados. Por tanto, hay mucho por hacer para crear nuevas condiciones de trabajo y cambiar la sensación de descreimiento y malestar.

Desde la recuperación democrática se han dado pasos pequeños e insuficientes en esta dirección. La creación de los CERP permitió ampliar la presencia de profesores formados en el interior del país. La eventual creación de la Universidad de la Educación constituye una oportunidad para una revisión profunda y una jerarquización de la formación docente. Se introdujeron primas salariales para reconocer e incentivar la titulación, se crearon horas remuneradas para participar en espacios de coordinación en todos los subsistemas bajo distintas modalidades, se desarrollaron importantes esfuerzos e inversiones en la formación en servicio, el CEIP está intentando una primera experiencia de concurso de oposición para el ascenso de grado. En la última década la mejora de los salarios ha sido notoria, pero es aún insuficiente.

³¹⁷ Lo cual, en caso de concertarse la creación de una Universidad de la Educación, requeriría acuerdos con una institución que ya no formaría parte de la ANEP.

En otros planos los intentos de cambio no han tenido éxito. Tal vez el más notorio es el relativo a la eliminación de la elección anual de horas y la concentración horaria de los profesores en los centros de educación media. Tal como se mostró en el capítulo 11, este tema fue cuidadosamente analizado en 2005 por Filgueira y Lamas. La ENIA en su Plan de Acción 2010-2015 incluyó como una de sus acciones “desarrollar una gestión de recursos humanos que favorezca la concentración de las horas de cada docente en un centro y evite la rotación, favoreciendo el desarrollo de sentimientos de pertenencia, la construcción de equipos de trabajo por centro y el desarrollo profesional de los docentes” (ENIA, 2009: 25). La Ley de Rendición de Cuentas del ejercicio 2011, tal como se indicó en el capítulo 11, previó la creación del profesor cargo [a través de la concentración de horas de los docentes en un centro] y asignó recursos para este fin.

Esta ha sido otra de las líneas de acuerdo entre los referentes técnicos y políticos de los distintos partidos durante el último año, quienes han coincidido en que la permanencia de los profesores en los centros no debería ser inferior a tres años y que los centros educativos deberían tener equipos de trabajo estables. Las políticas educativas en la próxima década deberían tener como eje principal y estructurante la reforma de las condiciones de trabajo de los docentes. Este será el cuello de botella que condicionará el impacto y la efectividad de los intentos de transformación de la educación. La expresión “reforma de las condiciones de trabajo” no está referida únicamente a la mejora de los salarios o a la eliminación de la elección anual de horas, sino a un conjunto de acciones articuladas que aborden, al menos, las dimensiones que se enuncian a continuación.

La docencia debería ejercerse, en términos generales aunque con excepciones, en régimen de dedicación completa en un establecimiento. Por otra parte, el contrato de trabajo debería incluir el conjunto de actividades que requiere la docencia: trabajo personal y colectivo de planificación, evaluación, innovación y experimentación de nuevas formas de enseñar, atención y vínculo con los estudiantes fuera del aula.

Además de lo anterior, es importante no perder de vista el impacto, positivo o negativo, que tiene el conjunto de los aspectos de gestión del sistema, en particular la importancia de las direcciones y de una eficiente gestión administrativa que no genere complicaciones innecesarias a los docentes.

Un aspecto adicional de gran importancia y de difícil resolución es dotar a los locales educativos de espacios adecuados para el trabajo docente fuera del aula. Este aspecto no está previsto en la mayoría de los edificios educativos, justamente porque fueron diseñados bajo la concepción de que el trabajo del docente es estar en el aula.

Es necesaria una profunda revisión y nuevo desarrollo de los sistemas de supervisión, orientación, encuadre y evaluación del trabajo docente, así como del modo en que está organizada la carrera. Hay procesos de reforma en curso tanto en primaria como en secundaria, pero se requiere de un trabajo técnico y político más profundo y ambicioso.

También es necesario reformular los modelos de formación docente, aprovechando para ello la creación de la nueva Universidad de la Educación. En este ámbito es imprescindible desarrollar diversidad de experiencias, más que un modelo único, y evaluarlas sistemáticamente con el fin de construir e identificar los mejores modos de formar docentes. Por otra parte, según se analizó en el capítulo 11, es necesario revisar el régimen académico y crear sistemas de becas de estudio y trabajo en la educación para apoyar a los interesados en formarse para la docencia.

Es imprescindible, finalmente, reconstituir la confianza de los docentes en el sistema político y en las autoridades educativas y, simultáneamente, restituir el reconocimiento de la sociedad hacia los docentes.



Gestión de la educación

Tal como lo plantea el proyecto de presupuesto de la ANEP para 2010-2014, a lo largo de los últimos 75 años se han producido cambios en la sociedad y en el país que han obligado a los organismos de la enseñanza a “crear, modificar o suprimir, algunas de las formas de organización establecidas y jerarquizadas al momento de su creación. Estas transformaciones necesarias y efectivizadas en los distintos momentos de la ‘vida institucional’ no tienen su correlato en su estructura orgánica, percibiéndose la misma de manera confusa, desorganizada y desactualizada” (ANEP, 2010c: 39-40).

En el trabajo realizado por Lucas D’Avenia (2014) se muestra claramente que en la década posterior a la recuperación democrática se reinstalaron las instituciones educativas, pero la cuestión de la gestión estuvo fuera de la agenda de transformación. Con respecto al período 1995-1999, D’Avenia señala el carácter estatista de las reformas e indica que buscaron introducir innovaciones. Se dio un primer intento de transformación de la gestión en el CODICEN con la creación de varias gerencias. En 2001 la organización fue reestructurada y se crearon tres gerencias generales orientadas a crear una estructura de planificación, conducción y evaluación intermedia entre el Consejo y las tradicionales divisiones.

En el período 2005-2009 se sustituyó la denominación gerencias por direcciones sectoriales, pero la estructura básica se mantuvo y se profundizó. En este período comenzaron a intentarse modificaciones en las estructuras institucionales y de gestión, tanto a través de la Ley de Educación como de distintas iniciativas de los consejos desconcentrados. Ya fueron mencionados en el capítulo 12 los intentos de mejora en la reparticiones del CES durante el período 2005-2009, que dieron lugar a un proyecto de reestructura más ambicioso, aunque aún insuficiente, durante el presente período. Intentos similares se han realizado en el CEIP y el CETP.

En este último caso merece especial destaque la reciente creación de los “campus regionales de educación tecnológica” en el CETP.³¹⁸ Cada uno de ellos, cinco en total, agrupa entre tres y cuatro departamentos del país. Cada campus tiene un director y una junta integrada por los inspectores regionales y los directores de los centros educativos ubicados en la región correspondiente. La estructura está en proceso inicial de implementación, pero resulta novedosa en tanto constituye una instancia de organización y gestión cercana al territorio y tiene una serie de potestades relevantes, tales como planificar las acciones territorialmente, participar en la elaboración de los presupuestos quinquenales del CETP, supervisar la labor de los centros educativos a su cargo, coordinar la elaboración de la oferta curricular en los centros educativos, desarrollar acciones de formación, investigación y extensión, entre otras.

Otras mejoras en la gestión han venido de la mano de las nuevas tecnologías y están relacionadas con la informatización de los sistemas de inscripción y registro académico de los estudiantes.

No obstante todo lo anterior, sigue siendo necesario, tal como lo planteó el presupuesto quinquenal de la ANEP, un cambio global y coherente en el conjunto de la estructura orgánica de los subsistemas, una organización más eficiente de los servicios administrativos, un fortalecimiento de los sistemas de información para la gestión (seguimiento de trayectorias estudiantiles, seguimiento de ejecución presupuestal, seguimiento del perfil del cuerpo docente, entre otros), una desconcentración de la diversidad de decisiones que hoy deben ser tomadas directamente por los consejos, y la modernización y protocolización de los procesos administrativos. Simultáneamente, sigue siendo necesario continuar con la consolidación de equipos especializados en planificación estratégica y la creación de ámbitos de coordinación técnica.³¹⁹

³¹⁸ Acta n° 179 del 21 de mayo de 2014.

³¹⁹ Resulta significativo que estos aspectos no estén presentes con fuerza en los debates públicos sobre la educación, que suelen enfocarse en las personas a cargo de la gestión, pero no en los problemas estructurales que tiene el sistema y en las posibles acciones para resolverlos.

Finalmente, resulta de importancia destacar la necesaria reestructura y fortalecimiento de los sistemas de inspección, en tanto tienen a su cargo el rol del Estado como garante del derecho a una educación de calidad de todos los niños y jóvenes, desarrollando un nuevo sistema para la evaluación del desempeño de docentes y centros educativos y revisando los sistemas de remuneración, selección y capacitación para la función.

Fortalecimiento de los centros educativos

Los centros de educación pública en Uruguay se caracterizan por una limitada disponibilidad de personal. Históricamente la actividad principal y casi exclusiva de un centro de enseñanza era el dictado de clases. De allí que el contrato docente esté vinculado a horas de clase y que el personal no docente o de docencia indirecta haya sido el estrictamente necesario para apoyar dicha actividad: un director (y subdirectores en los centros de educación media con varios turnos), personal administrativo mínimo (una maestra secretaria en algunas escuelas), algunos adscriptos en los liceos y personal de servicio. Por otra parte, por ineficiencias en la gestión central (analizadas en el capítulo 12) y por insuficiencia de recursos, esta dotación mínima de personal no siempre está completa en todos los centros de enseñanza.

En la medida en que los niños y adolescentes permanecen más tiempo en los centros de enseñanza, se hace necesario que estos ofrezcan una gama de actividades y servicios más amplia que la enseñanza curricular. Por distintas vías los jóvenes destacan especialmente la importancia del centro educativo como espacio de encuentro entre pares. Por tanto, es indispensable recuperar la importancia de los vínculos en la educación. Los adolescentes, por definición, están en un momento de distanciamiento respecto del hogar y de búsqueda de nuevos referentes, principalmente entre sus pares, pero también entre los adultos educadores.

La construcción de ambientes y centros más “amigables” para los estudiantes está fuertemente vinculada a cuestiones de liderazgo (ver capítulos 11 y 12) y a la conformación de equipos docentes, lo cual remite a la cuestión de las condiciones de trabajo en la docencia (ver capítulo 11). Del mismo modo que la motivación de los docentes con un centro educativo depende fuertemente de la dirección (ver capítulo 11), la motivación de los estudiantes con el aprendizaje y lo académico depende fuertemente de cualidades de los docentes.

Es necesario, por tanto, modificar la matriz sobre la cual están organizados los centros de enseñanza, incorporando nuevos espacios institucionales de pertenencia de los docentes (por ejemplo, departamentos, en el caso de los liceos y escuelas técnicas), que vayan más allá de los espacios de coordinación existentes, con figuras de responsabilidad intermedia (por ejemplo, coordinadores docentes o directores de departamento), y nuevos roles (por ejemplo, maestros comunitarios o especialistas en otras áreas). En términos de la ENIA, “adecuar el perfil y la dotación de adscriptos e incorporar una dotación adecuada de tutores, animadores socio-culturales y equipos interdisciplinarios de educación y salud” (ENIA, 2009: 25).

Uno de los temas que ha tenido fuerte presencia durante los últimos años en la discusión pública ha sido el de la autonomía de los centros educativos. Se ha destacado la necesidad de darles mayor autonomía para que, en el marco de un plan de estudios común, tengan libertad para instrumentar programas adaptados a sus contextos. Se ha propuesto también que los directores puedan elegir a su cuerpo docente, y que deberían tener mayores potestades para el manejo de recursos.

Ante este tipo de planteos es preciso realizar dos observaciones importantes. La primera es que para que los centros educativos puedan operar con más autonomía, elaborar currículo y administrar más recursos, necesitan de una densidad de personal más amplia que la actual. Esto incluye tanto mayor dedicación y estabilidad de los elencos docentes, con horas de trabajo remuneradas fuera del aula, como personal adicional al existente. En segundo lugar, según fue indicado en el capítulo 12, se requiere de un programa ambicioso en la selección, formación y



acompañamiento de los directivos, incluyendo una mejora sustantiva de sus remuneraciones. Si no se atiende a estos requerimientos es probable que una mayor autonomía para los centros de enseñanza genere más problemas que mejoras.

Políticas educativas, plan de educación y rendición de cuentas

Sería ingenuo finalizar este informe sin una mención expresa a las dificultades que tiene el país para construir política educativa y producir cambios profundos en la educación. En este sentido, en el capítulo 12 se analizó la forma ambigua con que la política educativa es definida en la Ley de Educación. Una muestra más de estas dificultades es el esfuerzo frustrado por sentar las bases para un Plan Nacional de Educación, realizado hacia el final de la anterior administración de la ANEP. Dicho esfuerzo se plasmó en un documento denominado *Plan Nacional de Educación 2010-2030 (componente ANEP). Aportes para su elaboración*, resultado del trabajo de especialistas y de una amplia consulta a los educadores.

El documento, que fue publicado a comienzos de 2010 con las nuevas autoridades ya instaladas, destaca la importancia de construir acuerdos amplios en torno a un plan de educación de largo plazo y las condiciones favorables para hacerlo:

...se requieren políticas educativas pertinentes, transformadoras y de envergadura, estratégicamente conectadas y proyectadas en el tiempo para asegurar un sistema educativo a la altura de los desafíos de la época. Estas son, precisamente, las características que pretende viabilizar un plan de educación [...] Por otra parte, un plan de educación en la actual coyuntura aparece como particularmente funcional al lugar central que ha adquirido la problemática educativa en la agenda política nacional. Aun con tratamientos parciales o incluso superficiales, el lugar y función otorgados a la educación en el discurso de los principales referentes políticos, la atención brindada en la reciente campaña electoral, así como el actual acuerdo interpartidario sobre la temática, abren un escenario inédito de jerarquización de la importancia de políticas educativas de Estado, que a su vez compromete a los mismos actores a brindar soluciones satisfactorias a las expectativas generadas en este lapso [...] Por último, la fuerte apuesta financiera por la educación realizada en este período de gobierno incide creando condiciones materiales para viabilizar las transformaciones, por un lado, y generando legítimas demandas de políticas educativas eficaces, por otro (ANEP-UNESCO, 2010: 7 y 8).

Al momento de escribir este informe, pasados cinco años y en vísperas de un nuevo proceso de elecciones nacionales, el texto anterior mantiene su vigencia en todos sus términos: siguen siendo necesarias las transformaciones “de envergadura”, las coyunturas política y económica parecen seguir siendo favorables a dicha transformación, sigue siendo necesario un plan ambicioso y un amplio acuerdo en torno a él. Buena parte de las propuestas y áreas de acuerdo que surgen de la consulta realizada en aquel momento coinciden con las planteadas a lo largo de este informe. Entre ellas se destacan las siguientes:

De la consulta emana una extendida aceptación de un modelo de centro dotado de mayor autonomía, si bien resguardando la integralidad del sistema educativo. Es otro lineamiento que supone una innovación trascendente en la cultura del sistema, por lo que esta predisposición debe subrayarse. Con variantes, en las distintas perspectivas recabadas se comprende en la concepción de autonomía desde aspectos de gestión, hasta otros más finalistas, como la contextualización del currículo al medio social, económico y cultural de cada establecimiento [...]

Otra de las iniciativas con significativa presencia ha referido al fortalecimiento y la ampliación de los equipos de dirección de cada centro educativo. Esto se deriva de la preocupación por el creciente peso de las tareas administrativas que actualmente predominarían en la gestión, lo que conduciría a relegar “de hecho” los asuntos estrictamente pedagógicos [...] Cabe puntualizar que la demanda de fortalecer en la dirección la dimensión de orientación pedagógico-didáctica fue acompañada por opiniones que plantean jerarquizar su incidencia en el proceso de evaluación del desempeño docente [...]



Otro de los ejes de políticas puesto a consideración, la extensión del tiempo pedagógico, también contó con una recepción favorable. Se rescatan positiva y críticamente experiencias como las escuelas de tiempo completo, no solo por las prestaciones adicionales que brindan a los estudiantes sino principalmente por su funcionalidad con un mayor compromiso de la comunidad educativa y con el fortalecimiento de vínculos humanos. Más específicamente, parece existir un consenso bastante extendido sobre la orientación de los espacios que puedan añadirse a actividades extracurriculares (idiomas, formación tecnológica, actividades recreativas, apoyo escolar individualizado, actividades de integración) bajo la forma de talleres o similares [...]

Parecen existir niveles de acuerdo de los docentes consultados con la introducción de transformaciones en las diversas facetas que componen su profesión: la formación inicial, la formación en actividad, las características del ejercicio profesional y la carrera docente [...] Las demandas sobre las actividades de perfeccionamiento apuntan a extender y facilitar su acceso y a capitalizar la experiencia de docentes con mayor trayectoria. Es sugestiva la demanda de una carrera docente en la que el pasaje de grado se vincule más a aspectos como la formación permanente y la evaluación de desempeño que a la antigüedad [...] Naturalmente, también se relevó la reivindicación de un salario docente adecuado. Por último, es evidente la ambición de una práctica profesional más gratificante, no reducida a las horas de aula (tendencia compatible con los hallazgos del último Censo Docente) (ANEP-UNESCO, 2010: 118-120).

La ausencia de avances en estos temas revela dos problemas principales en la construcción de la política educativa en Uruguay. En primer lugar, pone de manifiesto la dificultad para construir acuerdos amplios en torno a un plan definido, de largo plazo, que incluyan metas, líneas de acción y mecanismos de evaluación y rendición de cuentas. Durante estos cinco años se lograron algunos acuerdos interpartidarios de alcance limitado; se llevaron adelante instancias de negociación a nivel político-partidario por un lado y con los sindicatos por otro, que derivaron en líneas paralelas que nunca se encontraron; no se profundizó ni se continuó con la elaboración del Plan Nacional de Educación.

En segundo lugar, la falta de avances muestra debilidades para la conducción política y técnica de la educación, y pone de manifiesto la insuficiencia de espacios institucionales para el trabajo de cuadros calificados para la construcción y gestión de la política educativa. La impresión general que surge de esta situación es que en cada período las nuevas autoridades se dedican a la gestión y resolución de los asuntos urgentes y cotidianos, pero no existen los espacios técnico-políticos para mantener la reflexión y negociación en torno al rumbo de las políticas.³²⁰



³²⁰ Algo similar ocurrió en el período 2000-2004 cuando, a pesar de la continuidad del partido político en el gobierno y de la orientación de las principales autoridades en la educación, no se mantuvieron ni profundizaron las líneas iniciadas en el período anterior.

Por otra parte, la experiencia transitada hasta ahora parece indicar la necesidad de mecanismos más ágiles para la construcción de acuerdos que los seguidos hasta el momento. Un Plan Nacional de Educación no puede ser elaborado en un congreso. Tampoco parece posible la estrategia iniciada con el plan referido, que pretendía consultar a los equipos docentes de todos los establecimientos del país. Logró hacerlo con 109³²¹ y en el propio texto se señalan las dificultades para procesar la información recogida, así como la diversidad de opiniones y las dificultades para articular legitimación social y política en torno a un plan.³²²

Simultáneamente, la experiencia muestra empecinadamente que los cambios en educación requieren de más de un período de gobierno para afianzarse. Ello ocurre, por ejemplo, con los cambios que en este momento se están iniciando, como la definición de perfiles de egreso para la educación media básica, la creación de los campus regionales en el CETP o la reestructura y regionalización de la inspección en secundaria.

De allí la importancia de volver sobre la idea de un Plan Nacional de Educación, tal vez con menores pretensiones en cuanto al alcance de las consultas y al grado de acuerdos que se pueden alcanzar. La experiencia anterior pone de manifiesto la dificultad para llevar adelante un proceso de discusión tan amplio y dilatado en el tiempo, así como la necesidad de tomar definiciones de política educativa en forma más rápida y clara. Para ello se debería involucrar activamente a los espacios de participación previstos en la Ley General de Educación: las ATD, las comisiones departamentales de educación y los consejos de participación. En cualquier caso, es necesario asumir que, inevitablemente, el acuerdo nunca será total. Se requerirá de una fuerte voluntad política para acordar en todo lo que sea posible, primero, y para adoptar definiciones y llevarlas adelante, después.

³²¹ "En cuanto al alcance previsto respecto a la participación en la consulta, cabe señalar que el marco de casos a ser considerado inicialmente estuvo constituido por todos los centros educativos de ANEP. En este sentido, la Consulta fue abierta a todos los centros que manifestaran la voluntad de realizar Salas Docentes [...] A modo de síntesis, puede informarse que bajo la modalidad de Salas Docentes con participación de un observador externo, se realizaron 54 instancias, verificándose también la realización de 55 Salas no observadas [...] También se realizaron cinco Encuentros Regionales que contaron con la participación de delegaciones docentes de todos los departamentos del país..." (ANEP-UNESCO, 2010: 114).

³²² "...el tiempo y los formatos asignados necesariamente restringieron las posibilidades de un desarrollo mayor en esta etapa de las reflexiones e intercambios sobre los puntos planteados u otros que se agregaran. Por ende, la deliberada ampliación de la base de la participación —con las limitaciones operativas que necesariamente supone—, paralelamente a sus indudables ganancias, genera ciertas disconformidades en los mismos sujetos a los que se les reconoce la voz [...] En síntesis, de ciertas respuestas a la consulta se deduce la complejidad de la relación entre legitimidad política y legitimidad social, entre argumentos de autoridad y saberes especializados, entre instancias de base y organismos de representación, y entre ciertos tiempos de construcción político-institucional y otros de elaboración colectiva. En todo caso, la pluralidad y la riqueza de los aportes recibidos y sistematizados ratifican la pertinencia y el rédito de la exploración de todos los espacios de participación e intercambio posibles —tales como los ensayados—, aun con las dificultades señaladas, y sin perjuicio de los necesarios aprendizajes y ajustes que todos los protagonistas deban realizar a lo largo del proceso y hacia futuras experiencias de este tipo" (ANEP-UNESCO, 2010: 134).



Referencias bibliográficas

AMARANTE, Verónica; COLAFRANSECHI, Marco y VIGORITO, Andrea (2011), "Uruguay's Income Inequality and Political Regimes during 1981-2010", Working Paper n° 2011/94, UNU-WIDER.

AMARANTE, Verónica y VIGORITO, Andrea (2006), *Pobreza y desigualdad en Uruguay 2006*, INE, Montevideo.

ANDERSON, Lorin W. y KRATHWOHL, David R. (2001), *A Taxonomy for learning teaching and assessing: A revision of Bloom's taxonomy of educational objectives*, Addison Wesley Longman, Nueva York.

ANEP (1989a), *Concepción Presupuestal de la Política Educativa, 1986-1989*, Montevideo.

ANEP (1989b), *La extensión del horario escolar, 1987-1989*, ANEP, Montevideo.

ANEP (1996a), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua materna y Matemática. 6° año de enseñanza primaria - 1996. Primer informe de difusión pública de resultados*, ANEP, Montevideo.

ANEP (1996b), *Docentes de Secundaria. A un año del censo de octubre de 1995*, ANEP, Montevideo.

ANEP (1997a), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua materna y Matemática. 6° año de enseñanza primaria - 1996. Segundo informe de difusión pública de resultados*, ANEP, Montevideo.

ANEP (1997b), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua materna y Matemática. 6° año de enseñanza primaria - 1996. Tercer informe de difusión pública de resultados*, ANEP, Montevideo.

ANEP (1999), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua y Matemática. 6° año de enseñanza primaria - 1999. Primer informe de difusión pública de resultados*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2000), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua y Matemática. 6° año de enseñanza primaria - 1999. Segundo informe de difusión pública de resultados*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2002), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática. 6° año de enseñanza primaria - 2002. Primer informe de devolución de resultados de la muestra nacional*, ANEP, Montevideo.



ANEP (2003), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática. 6° año de enseñanza primaria – 2002. Segundo informe. Resultados en escuelas de tiempo completo y escuelas de áreas integradas*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2005), *Panorama de la Educación en el Uruguay. Una década de transformaciones. 1992-2004*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2007a), *Documento para la discusión: breve análisis histórico de la educación en el Uruguay*, Montevideo.

ANEP (2007b), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lenguaje y Matemática. 6° año de enseñanza primaria – 2005*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2008a), *Historia de Educación Secundaria. 1935-2008*, Montevideo.

ANEP (2008b), *Censo Nacional Docente 2007*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2009), *Uruguay en el Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo. SERCE. Informe Nacional*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2010a), *Primer informe de Uruguay en PISA 2009*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2010b), *Evaluación Nacional de Aprendizajes en Lengua, Matemática y Ciencias. 6° año de enseñanza primaria – 2009. Primer informe de resultados*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2010c), *Proyecto de presupuesto. Sueldos, gastos e inversiones. Tomo IV. Programa 03 – Consejo de Educación Secundaria*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2012a), *Relevamiento de contexto sociocultural de las escuelas de educación primaria 2010*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2012b), *Estudio de los factores que influyen en la duración de las carreras de formación docente*, CFE, Montevideo

ANEP (2012c), *Rendición de cuentas. Ejercicio 2011*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2013a), *Relevamiento de programas centrales y de los consejos desconcentrados*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2013b), *Monitor Educativo de Enseñanza Primaria 2012. Informe por categoría de escuela*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2013c), *Evolución de la asignación y distribución presupuestal 1985-2013*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2014a), *Aportes iniciales a la discusión sobre fundamentos y perfiles de la educación media básica*, ANEP, Montevideo.

ANEP (2014b), *Relevamiento de programas centrales y de los consejos desconcentrados*, ANEP, Montevideo.

ANEP-UNESCO (2010), *Plan Nacional de Educación 2010-2030: aportes para su evaluación*, UNESCO, Montevideo.



ARENDRT, Hannah (1954), "La crisis de la educación", en Hannah Arendt (1996), *Entre el pasado y el futuro. Ocho ejercicios sobre la reflexión política*, Península, Barcelona.

ATD CEIP (2013), *Informes y resoluciones de la ATD nacional Ordinaria*. Piriápolis, ATD CEIP.

ATD CES (2013), *XXXIII Asamblea Extraordinaria de Docentes de Educación Secundaria*. Solís, ATD CES.

ATD CETP-UTU (2013), *XXII Asamblea Nacional Técnico Docente Ordinaria CETP/UTU*. Artigas, ATD CETP-UTU.

BAUMAN, Zygmunt (2000), *Modernidad líquida*, Fondo de Cultura Económica, México.

BERNSTEIN, Basil (1988), "Acerca de la clasificación y del marco de referencia del conocimiento educativo", en Basil Bernstein, *Clases, códigos y control*, Akal, Madrid.

BERNSTEIN, Basil (1996), "Conocimiento oficial e identidades pedagógicas: la política de recontextualización", en Basil Bernstein, *Pedagogía, control simbólico e identidad*, Morata, Madrid.

BÉRTOLA, Luis (1998), *El PBI uruguayo y otras estimaciones 1870-1936*, Programa de Historia Económica y Social del Uruguay Contemporáneo (FCS-UDELAR), Montevideo.

BÉRTOLA, Luis (2000), *Ensayos de Historia Económica. Uruguay y la región en la economía mundial 1870-1990*, Trilce, Montevideo.

BERTINO, Magdalena y TAJAM, Héctor (1999), *El PBI de Uruguay 1900-1955*, Instituto de Economía (CCEE-UDELAR), Montevideo.

BOADO, Marcelo y FERNÁNDEZ, Tabaré (2010), *Trayectorias académicas y laborales de los jóvenes en Uruguay. El panel PISA 2003-2007*, Facultad de Ciencias Sociales, UdeLaR, Montevideo.

BPS (2004), "Exoneraciones de aportes patronales del Banco de Previsión Social. Algunos de sus efectos en los programas de Previsión Social", en *Comentarios de la Seguridad Social*, n° 2, Asesoría económica y actuarial del BPS.

CARD, David y KRUEGER, Alan (1996), *School resources and student outcomes: an overview of the literature and new evidence from north and South Carolina*, NBER Working Paper n° 5708, National Bureau of Economic Research.

CARD, David y PAYNE, Abigail (2000), "School Finance reform, the distribution of school spending, and the distribution of student test scores", en *Journal of Public Economics*, n° 83.

CARDOZO, Santiago (2010), "El comienzo del fin: las decisiones de abandono durante la Educación Media y su incidencia en las trayectorias", en *La desafiliación en la Educación Media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*, CSIC, UdeLaR, Montevideo.

CARUSO, Marcelo y DUSSEL, Inés (1996), *De Sarmiento a los Simpsons. Cinco conceptos para pensar la educación contemporánea*, Kapelusz, Buenos Aires.

CEPAL (1991), *Qué aprenden y quiénes aprenden en las escuelas de Uruguay*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Montevideo.

CEPAL (1992), *¿Aprenden los estudiantes? El Ciclo Básico de Educación Media*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Montevideo.

CEPAL (1994), *Los bachilleres uruguayos: quiénes son, qué aprendieron y qué opinan*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Montevideo.

CES (2010), *Memoria CES 2005-2010*, IMPO, Montevideo.

CES (2013), *Documento base para la creación del departamento integral del estudiante (DIE)*, CES, Montevideo.

CIDE (1964), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay*, Ministerio de Instrucción Pública y Previsión Social, Montevideo.

CIDE (1965), *Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1965-1974*, CIDE, Montevideo.

CIDE (1966), *Informe sobre el estado de la educación en Uruguay. Plan de desarrollo educativo*, tomo segundo, CIDE, Montevideo.

CINVE (2006), *Para entender la economía del Uruguay. Un libro de texto básico*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo.

CINVE (2013), "Informe de Actividad y Comercio", n° 129, CINVE, Montevideo.

CFE (2008), *Sistema único nacional de formación docente 2008. Documento final*, Montevideo.

COLL, César y MARTÍN, Elena (2006), "Vigencia del debate curricular. Aprendizajes básicos, competencias y estándares", en *Revista PRELAC*, n° 3, OREALC/UNESCO, Santiago de Chile.

CORBO, Daniel (2008), "La transición democrática en el área de la educación", documento presentado a las "Segundas Jornadas de Historia política", ICP, FCS, UDELAR.

COX, Cristián (1989), "Poder, conocimiento y sistemas educacionales: un modelo de análisis y cinco proposiciones para un programa de investigación sobre transmisión cultural escolar en Chile", en *Educação e Realidade*, 14, Porto Alegre.

CULAZZO, María del Rosario (2012), "La docencia y la salud", en *La revista de FENAPES*, año 2, n° 3.

DABAT, Alejandro (2000), "Globalización, capitalismo actual y nueva configuración espacial del mundo", en Agustín Basave y otros (2002), *Globalización y alternativas incluyentes para el siglo XXI*, UNAM, México D.F.

D'AVENIA, Lucas (2014), "Evolución de la estructura institucional y de la gestión de la educación pública. Agenda actual y desafíos a futuro", en Leo Harari, Mario Mazzeo y Cecilia Alemany (coords.), *Uruguay +25. Documentos de investigación*, Fundación Astur, Montevideo.



DOMÍNGUEZ, Magdalena; LANZILLOTTA, Bibiana; REGO, Santiago y REGUEIRA, Paola (2014), *Productividad Total de los Factores en Uruguay (1991-2013)*, Documento de Trabajo, CINVE.

DOMÍNGUEZ, Magdalena; REGO, Santiago y REGUEIRA, Paola (2013), *Un motor a diferentes velocidades. Un análisis del capital humano y su composición en los últimos 20 años*, Documento de Trabajo, CINVE.

DOYLE, Walter (1983), *Academic work, Review of Educational Research*, University of Texas, vol. 53, n° 2, Austin.

DUARTE, Jesús; BOS, María Soledad y MORENO, Martín (2009), *Inequidad en los Aprendizajes Escolares en Latinoamérica*, Notas técnicas 4, BID División de educación.

DUNCAN, Otis Dudley y DUNCAN, Beverly (1955), "A Methodological Analysis of Segregation Indexes", en *American Sociological Review*, vol. 20, n° 2.

DURO, Elena y PERAZZA, Roxana (2012), *Acerca de la obligatoriedad en la escuela secundaria argentina. Análisis de la política nacional*, UNICEF, Buenos Aires.

ELGUE, Mara y TORRES, Luz Marina (2009), *Pensar la educación de cara al desarrollo: una mirada desde lo posible*, ANEP, Carmelo.

ENIA (2009), *Plan de Acción 2010-2015*, ENIA, Montevideo.

ESPÍNOLA, Viola y otros (2000), *Autonomía escolar: factores que contribuyen a una escuela más efectiva*, BID.

ESTEVE, José Manuel (1988), "El estrés de los profesores: propuestas de intervención para su control", en Aurelio Villa (coord.), *Problemas y perspectivas de la función docente*, Narcea, Madrid.

FELDMAN, Daniel y PALAMIDESSI, Mariano (1994), "Viejos y nuevos planes: El currículum como texto normativo", en *Propuesta Educativa-FLACSO*, año 5, n° 11, Buenos Aires.

FERNÁNDEZ, Tabaré (2009), "Abriendo la caja negra. Trayectorias en la Educación Media Superior del Uruguay observadas en la cohorte de estudiantes evaluados por PISA 2003", en *El Uruguay desde la sociología*, vol. VII, Facultad de Ciencias Sociales, UdelAR, Montevideo.

FERNÁNDEZ, Tabaré (coord.) (2010), *La desafiliación en la Educación media y Superior de Uruguay. Conceptos, estudios y políticas*, CSIC, UdelAR, Montevideo.

FERNÁNDEZ, Tabaré; BOADO, Marcelo; LORENZO, Virginia y PIRELLI, Pía (2013), "Educación técnica y transición al trabajo entre los activos de Montevideo", en *El Uruguay desde la sociología XI*, Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Montevideo.

FERNÁNDEZ, Tabaré y CARDOZO, Santiago (2011), "Tipos de desigualdad educativa, regímenes de bienestar e instituciones en América Latina: un abordaje con base en Pisa 2009", en *Páginas de educación*, vol. 4, año 4, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Católica.



FILGUEIRA, Carlos y LAMAS, Claudia (2005), *Gestión en los centros de enseñanza secundaria de Montevideo*, ANEP, Montevideo.

GIMENO SACRISTÁN, José (2000), *La educación obligatoria: su sentido educativo y social*, Morata, Madrid.

GLEWWE, Paul; HANUSHEK, Eric; HUMPAGE, Sarah y RAVINA, Renato (2011), *School Resources and Educational Outcomes in Developing Countries: A Review of the Literature from 1990 to 2010*, NBER Working Paper, n° 17554, National Bureau of Economic Research.

GLEWWE, Paul, PATRINOS, Harry y ORAZEM, Peter (2007), "The Benefits and Costs of Alternative Strategies to Improve Educational Outcomes", en *Department of Economics Working Papers Series*, n° 07028, Iowa State University.

GOLDBERG, Jessica (2014), "The R-World is No Dirty", en *Center for Global Development*.

GONZÁLEZ, Gustavo, MONTERO, Marcelo, OLMOS, Leticia y PELÁEZ, Fernando (2011), "Gasto tributario en Uruguay: Hacia su inclusión en el presupuesto y rendición de cuentas", Asesoría Económica - DGI.

GOODSON, Ivor (2006), "Procesos socio-históricos del cambio curricular", en Aaron Benavot, Cecilia Braslavsky y Nhung Truong (comps.), *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa. Cambios de currículos en la educación primaria y secundaria*, Granica, Buenos Aires.

GRAU, Carlos (2001), "Cuantificación del gasto educativo en Uruguay", Universidad de la República.

GUADALUPE, César (2002), *Indicadores de cobertura, eficiencia y flujo escolar: necesidades de política, problemas metodológicos y una propuesta*, UNESCO, Santiago de Chile.

GVIRTZ, Silvina y MINVIELLE, Lucila (2012), *Política, participação e governo das escolas*, Cortes Editora, San Pablo.

HANUSHEK, Eric (2002), *The failure of input-based schooling policies*, NBER Working Paper, n° 9040, National Bureau of Economic Research.

INEED (2013), *Plan estratégico 2013-2016*, INEE, Montevideo.

JENKINS, Stephen P.; MICKLEWRIGHT, John y SCHNEPF, Sylke V. (2006), *Social segregation in secondary schools: How does England compare with other countries?*, German Institute for Economic Research, Discussion Papers n° 550, Berlín.

KAZTMAN, Ruben y RETAMOSO, Alejandro (2006), *Segregación residencial en Montevideo: Desafíos para la equidad educativa*, Documento de trabajo n° 7, IPES-UCU.

KAZTMAN, Ruben y RETAMOSO, Alejandro (2007), "Efectos de la segregación urbana sobre la educación en Montevideo", en *Revista de la CEPAL*, n° 91, Santiago de Chile.

KESSLER, Gabriel (2004), *Sociología del delito amateur*, Paidós, Buenos Aires.

LABADIE, Gastón; OPERTTI, Renato; MIZALA, Alejandra; RETAMOSO, Alejandro y ROMAGUERA, Pilar (2006), *Gestión educativa, remuneraciones e incentivos: análisis comparado de las experiencias de Chile y Uruguay*, Documento de trabajo n° 20, Universidad ORT, Montevideo.



LAHERA, Eugenio (2004), *Política y políticas públicas*, Serie Políticas Sociales, n° 95, CEPAL, Santiago de Chile.

LEWKOWICZ, Ignacio (2004), *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Buenos Aires, Paidós.

MANCERO, Ester y RAVELA, Pedro (1995), *Hacia un rediseño organizacional de la enseñanza secundaria en el Uruguay*, CEPAL, Montevideo.

MARCHESI, Aldo (2009), "Una parte del pueblo uruguayo feliz, contento, alegre. Los caminos culturales del consenso autoritario durante la dictadura", en Carlos Demasi, Aldo Marchesi, Vania Markarian, Álvaro Rico, y Jaime Yaffé, *La dictadura cívico-militar. Uruguay 1973-1985*, Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

MARKARIAN, Vania (2012), *El 68 uruguayo. El movimiento estudiantil entre molotovs y música beat*, Universidad Nacional de Quilmes, Bernal.

MASSEY, Douglas S. y DENTON, Nancy A. (1988), "The Dimensions of Residential Segregation", en *Social Forces*, vol. 67, n° 2.

MEC (2000-2013), *Anuario estadístico de educación*, MEC, Montevideo.

MOKATE, Marie Karen (2000), "El monitoreo y la evaluación: herramientas indispensables de la gerencia social", en *Diseño y gerencia de políticas y programas sociales*, BID-INDES.

MEYER, John; KAMENS, David y BENAVIDE, Aaron (1992), *School Knowledge for the Masses: World Models and National Primary Curricular Categories in the Twentieth Century*, Falmer Press, Philadelphia.

MEYER, John (2006), "Los modelos mundiales, los currículos nacionales y la centralidad de lo individual", en Aaron Benavot, Cecilia Braslavsky y Nhung Truong (comp.), *El conocimiento escolar en una perspectiva histórica y comparativa. Cambios de currículos en la educación primaria y secundaria*, Granica, Buenos Aires.

McLUHAN, Marshall (1969), *Contraexplosión*, Paidós, Buenos Aires.

MIDES (2013), *Seguimiento y evaluación de actividades y programas 2011 y 2012*, Montevideo.

ÑORO, Hugo (2004), "Matching as a Tool to Decompose Wage Gaps", en *IZA Discussion Papers* 981, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn.

OCDE (2004), *Handbook for Internationally Comparative Education Statistics. Concepts, Standards, Definitions and Classifications*, OCDE, París.

OCDE (2012), *PISA 2009 Technical Report*, PISA, OCDE Publishing.

OCDE (2013a), *PISA 2012 Results: Excellence Through Equity: Giving Every Student the Chance to Succeed (Volume II)*, OCDE Publishing.

OCDE (2013b), *PISA 2012 Results: What Students Know and Can Do: Student Performance in Mathematics, Reading and Science (Volume I)*, OCDE Publishing.

OCDE (2013c), *PISA 2012 Assessment and Analytical Framework: Mathematics, Reading,*

Science, Problem Solving and Financial Literacy, OCDE Publishing.

OCDE (2013d), *Education at a Glance 2013*, OCDE, París.

OCDE (2013e), *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV)*, OCDE Publishing.

OCDE (2014a), *Skills for Social Progress*, Centre for Education Research and Innovation.

OCDE (2014b), *TALIS 2013 Results. An International Perspective on Teaching and Learning*, TALIS-OECD, París.

ODDONE, Gabriel (2010), *El declive. Una mirada a la economía de Uruguay del siglo XX*, Linardi y Risso, Montevideo.

OREALC/UNESCO-LLECE (2008), *Los aprendizajes de los estudiantes de América Latina y El Caribe. SERCE*, OREALC/UNESCO-LLECE, Santiago de Chile.

OREALC/UNESCO-LLECE (2009), *Reporte Técnico, SERCE*, Santiago de Chile.

OREALC/UNESCO-LLECE (2010), *Factores asociados al logro cognitivo de los estudiantes de América Latina y El Caribe. SERCE*, OREALC/UNESCO-LLECE, Santiago de Chile.

OTTAWA-CARLETON DISTRICT SCHOOL BOARD (2014), *Framework for Student Well-being*, Communications and Information Services – Curriculum Services, OCDSB.

PALAMIDESSI, Mariano y FELDMAN, Daniel (2003), “The development of the curriculum thought in Argentina”, en William Pinar (ed.), *International Handbook of Curriculum Research*, Lawrence Erlbaum, New Jersey.

PASTURINO, Martín (2014), “Análisis a partir de la elección de horas docentes del año 2013 del Consejo de Enseñanza Secundaria. La elección anual de horas docentes. Problemas y desafíos”, en Fundación 2030, *La educación prioridad de país: aportes a la construcción de una educación genuinamente inclusiva. Diálogos en torno a un proyecto educativo de largo aliento 2015-2030*, Montevideo.

PATRÓN, Rossana y VAILLANT, Marcel (2012) “Presupuesto y logros educativos: claves para entender una relación compleja. El caso uruguayo”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, Volumen 21, n°1, Facultad de Ciencias Sociales.

PERI, Andrés y ALONSO, Nicolás (2013), “La evaluación de aprendizajes en línea en clave de innovación”, en *Aprendizaje abierto y aprendizaje flexible. Más allá de formatos y espacios tradicionales*, ANEP, Montevideo.

PNUD (2005), *Informe de Desarrollo Humano en Uruguay 2005*, PNUD, Montevideo.

RAVELA, Pedro (2006), *Fichas didácticas. Para comprender las evaluaciones educativas*, Preal, Santiago de Chile.

REIMERS, Fernando (2000), “Educación, desigualdad y opciones de política en América Latina en el siglo XXI”, en *Revista Latinoamericana de Estudios Educativos*, vol. XXX, n° 2, Centro de estudios educativos, México D.F.



ROMANO, Antonio (2010a), *De la reforma al proceso. Una historia de la Enseñanza Secundaria (1955-1977)*, Trilce, Montevideo.

ROMANO, Antonio (2010b), "Revisando supuestos", en *Quehacer educativo*, n° 10, Montevideo.

SANTOS, Daniel y PRIMI, Ricardo (2014), *Social and emotional development and school learning: A measurement proposal in support of public policy*, OCDE, Instituto Ayrton Senna, Secretaría de Educación-Gobierno de Río de Janeiro, San Pablo

SIRIN, Selcuk R. (2005), "Socioeconomic Status and Academic Achievement: A Meta-Analytic Review of Research", en *Review of Educational Research*, vol. 75, n° 3, Nueva York.

STIGLER, James y HIEBERT, James (1999), *The Teaching Gap: Best Ideas from the World's Teachers for Improving Education in the Classroom*, The Free Press, Nueva York.

TERIGI, Flavia (comp.) (2006), *Diez miradas sobre la escuela primaria*, Fundación OSDE/ Siglo XXI, Buenos Aires.

TERIGI, Flavia (2007), *Los desafíos que plantean las trayectorias escolares*, III Foro Latinoamericano de Educación jóvenes y docentes. La escuela secundaria en el mundo hoy, Fundación Santillana, Buenos Aires.

TERRA, Juan Pablo (1988), "Estado nutricional y desarrollo psicomotor en los niños de las familias pobres", en Cuadernos del Claeh, n° 4, Montevideo.

TERRA, Juan Pablo (2000), *Población en riesgo social. Infancia y políticas públicas en el Uruguay*, Instituto Nacional del libro, Montevideo.

TERRA, Juan Pablo y HOPENHAYM, Mabel (1986), *La infancia en el Uruguay 1973-1984*, CLAEH-UNICEF-Ediciones de la Banda Oriental, Montevideo.

TREVIÑO, Ernesto, VALENZUELA, Juan Pablo y VILLALOBOS, Cristóbal (2014), "¿Se agrupa o segrega al interior de los establecimientos escolares chilenos?", CIAE-Universidad de Chile, Documento de trabajo n° 26, Santiago de Chile.

UBAL, Marcelo (2009), "Todos los caminos conducen a la Educación Formal", en Antonio Romano y Eloísa Bordoli, *Pensar la escuela como proyecto [político] pedagógico*, Montevideo, Psicolibros.

UBAL, Marcelo; VARÓN, Ximena y MARTINIS, Pablo (2011), *Hacia una educación sin apellidos. Aportes al campo de la Educación no formal*, UdelAR, Montevideo.

UNESCO (2005), *Condiciones de trabajo y salud docente: estudios de casos en Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Uruguay*, UNESCO, Santiago de Chile.

UNESCO (2009), *Indicadores de la Educación. Especificaciones técnicas*, Institute for Statistics, UNESCO.

VAILLANT, Denise (2012), "La gobernanza educativa y los incentivos docentes: los casos de Chile y Uruguay", en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, volumen 21, n° 1, Montevideo.



VALENZUELA, Juan Pablo (2008), *Evolución de la Segregación Socioeconómica de los Estudiantes Chilenos y su Relación con el Financiamiento Compartido*, Fondo de Investigación y Desarrollo en Educación, Ministerio de Educación, Santiago de Chile.

VARELA, Carmen (coord.) (2008), *Demografía de una sociedad en transición: la población uruguaya a inicios del siglo XXI*, Trilce, Montevideo.

VIGORITO, Andrea (1999), *Una distribución del ingreso estable. El caso de Uruguay 1986-1997*, Documento de Trabajo 06/99, Instituto de Economía, Montevideo.

WAGNER, Peter (2011), "Modernidad: comprender nuestro presente", en *Lychnos. Cuadernos de la Fundación General CSIC*.

WILLMS, Douglas (2006), *Learning divides: Ten policy questions about the performance and equity of schools and schooling systems*, UNESCO, Institute for Statistics, Montreal.

WILLMS, Douglas y SOMERS, Marie-Andrée (2001), "Family, classroom, and school effects on children's educational outcomes in Latin America", en *School Effectiveness and School Improvement*, vol. 12.





Glosario de siglas

AFUTU - Asociación de Funcionarios de UTU.

ANEP - Administración Nacional de Educación Pública.

ASSE - Administración de los Servicios de Salud del Estado.

ATD - Asamblea Técnico Docente.

BCU - Banco Central del Uruguay.

BPC - Base de prestaciones y contribuciones.

BPS - Banco de Previsión Social.

BROU - Banco República.

CAIF - Centros de Atención a la Infancia y la Familia.

CEIP - Consejo de Educación Inicial y Primaria.

CEPI - Centro educativo de primera infancia.

CERP - Centro regional de profesores.

CES - Consejo de Educación Secundaria.

CETP - Consejo de Educación Técnico Profesional.

CIDE - Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico.

CFE - Consejo de Formación en Educación.

CND - Corporación Nacional para el Desarrollo.

CODE - Comisión Coordinadora del Debate Educativo.

CODICEN - Consejo Directivo Central.

COMINE - Comisión Nacional de Educación.

CONAE - Consejo Nacional de Educación.

CONAPRO - Concertación Nacional Programática.



CSEU - Coordinadora de Sindicatos de la Enseñanza del Uruguay.

DGI - Dirección General Impositiva.

DIEE - División de Investigación, Evaluación y Estadística.

ECH - Encuesta continua de hogares.

EGH - Encuesta de ingresos y gastos de los hogares.

FUM - Federación Uruguaya del Magisterio.

ICC - Índice de costo de la construcción.

IFD - Instituto de formación docente.

IMS - Índice medio de salarios.

IINN - Institutos Normales.

INAU - Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay.

INE - Instituto Nacional de Estadística.

INEEd - Instituto Nacional de Evaluación Educativa.

INET - Instituto Normal de Enseñanza Técnica.

INJU - Instituto Nacional de la Juventud.

IPC - Índice de precios al consumo.

IPCE - Índice de precios al consumo de educación.

IRAE - Impuesto a las rentas de las actividades económicas.

IVA - Impuesto al valor agregado.

JICI - Jardines de infantes de ciclo inicial.

LLECE - Laboratorio Latinoamericano para la Evaluación de la Calidad Educativa.

MEC - Ministerio de Educación y Cultura.

MEF - Ministerio de Economía y Finanzas.

MERCOSUR - Mercado Común del Sur.

MIDES - Ministerio de Desarrollo Social.

MINTURD - Ministerio de Turismo y Deporte.

MTOP - Ministerio de Transporte y Obras Públicas.



MTSS - Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

OCDE - Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos.

OPP - Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

PAC – Programa de Aulas Comunitarias.

PAE – Programa de Alimentación Escolar.

PAEMFE - Programa de Apoyo a la Educación Media y Técnica y a la Formación en Educación.

PANES – Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social.

PEV – Programa Educativo de Verano.

PHCE - Programa Huertas en Centros Educativos.

PIB – Producto interno bruto.

PISA - Programa Internacional para la Evaluación de Estudiantes.

PIU - Programa Impulso a la Universalización.

PMC – Programa Maestros Comunitarios.

PPA – Paridad de poder adquisitivo.

SEA – Sistema de Evaluación de Aprendizajes.

SERCE - Segundo Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

SMN – Salario mínimo nacional.

TERCE - Tercer Estudio Regional Comparativo y Explicativo.

UdelAR - Universidad de la República.

UNESCO - Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

UTEC – Universidad Tecnológica.



Anexo de cuadros

Cuadros del capítulo 7

Tabla 7.A.1 Descripción de niveles de desempeño de la competencia matemática. 2012

Nivel 6 (669,3 puntos o más): generalizan y utilizan la información basada en sus investigaciones, modelizan situaciones-problema y generan estrategias complejas de solución, relacionan diversas fuentes de información y formas de representación.
Nivel 5 (606,99 a menos de 669,3 puntos): trabajan con modelos en situaciones complejas, seleccionan, comparan y evalúan estrategias de solución de problemas con esos modelos; relacionan representaciones de un mismo evento, reflexionan sobre su trabajo; formulan y comunican sus ideas.
Nivel 4 (544,68 a menos de 606,99 puntos): trabajan con modelos explícitos en situaciones concretas, integran diferentes representaciones, incluyendo simbólicas; las vinculan a situaciones auténticas; razonan sobre una idea en contextos simples y familiares, construyen y comunican argumentos basados en sus razonamientos.
Nivel 3 (482,38 a menos de 544,68 puntos): ejecutan procedimientos claramente descritos, construyen modelos simples, aplican estrategias de solución a problemas simples, utilizan y razonan a partir representaciones basadas en diferentes fuentes, trabajan con relaciones proporcionales.
Nivel 2 (420,07 a menos de 482,38 puntos): interpretan situaciones en contextos que requieren inferencia directa, extraen información de una sola fuente, usan un solo modo de representación, aplican algoritmos básicos para resolver problemas con números enteros, interpretan literalmente los resultados.
Nivel 1 (357,77 a menos de 420,07 puntos): Responden preguntas claramente definidas, en contextos familiares con toda la información relevante explícita. Llevan a cabo procedimientos de rutina de acuerdo a instrucciones directas en situaciones explícitas y acciones que son evidentes y se deducen inmediatamente de los estímulos dados.
Bajo nivel 1 (menos de 357,77 puntos): Realizan tareas matemáticas solo directas tales como la lectura de un valor en un gráfico bien identificado o en una tabla en la que las etiquetas coinciden con las palabras en el estímulo y la pregunta. Operan con números enteros, siguiendo instrucciones claras y bien definidas.

Fuente: PISA (2012).

Cuadro 7.A.1 Medias y dispersión de puntajes (1) en PISA matemática. 2006, 2009 y 2012

Años	Puntajes				
	Promedio	5% inferior	25% inferior	25% superior	5% superior
2003	422,2	255,3	353,3	490,7	583,4
	(-3,3)	(-4,3)	(-4,1)	(-3,8)	(-4,7)
2006	426,8	261,3	359,8	495,4	587
	(-2,6)	(-4,1)	(-3,5)	(-3,5)	(-5,6)
2009	426,7	278,2	363,7	489,6	577,9
	(-2,6)	(-3,9)	(-3,4)	(-3,1)	(-4,5)
2012	409,3	266,6	347,3	470	558,3
	(-2,8)	(-5)	(-3)	(-3,6)	(-6,4)

Fuente: PISA-OCDE (2003, 2006, 2009 y 2012).

(1) Errores estándar entre paréntesis.



**Cuadro 7.A.2 Distribución de estudiantes según niveles de desempeño en PISA matemática.
Países seleccionados (en %). 2003 y 2012**

Países	Años y niveles					
	2003			2012		
	Niveles 1 y bajo 1	Niveles 2 y 3	Niveles 4, 5 y 6	Niveles 1 y bajo 1	Niveles 2 y 3	Niveles 4, 5 y 6
Hong Kong-China	10,4	33,9	55,7	8,5	31,7	59,8
Corea	9,5	40,7	49,7	9,1	36,1	54,8
Japón	13,3	38,8	47,9	11,1	41,6	47,4
Finlandia	6,8	43,7	49,5	12,3	49,3	38,4
Nueva Zelanda	15,1	42,4	42,5	22,6	44,3	33,1
España	23	51,4	25,6	23,6	50,8	25,6
Promedio OCDE	21,4	44,8	33,8	23	46,2	30,8
Chile	---	---	---	51,5	40,7	7,7
Uruguay	48,1	41	11	55,8	37,4	6,8
México	65,9	31	3,1	54,7	41	4,3
Brasil	75,2	20,9	3,9	67,1	29,3	3,6
Costa Rica	---	---	---	59,9	37	3,2
Perú	---	---	---	74,6	22,8	2,6
Argentina	---	---	---	66,5	31,4	2,1
Colombia	---	---	---	73,8	24,3	1,9

Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).



**Cuadro 7.A.3 Puntaje promedio en matemática (1) e indicadores de desigualdad (2).
Comparación internacional. 2003 y 2012**

Países	Puntaje promedio		Índice de Theil (1)		Theil Base 2003=100
	2003	2012	2003	2012	
Hong Kong-China	550	561	0,018	0,015	84
	(4,5)	(3,2)	(0,001)	(0,001)	---
Corea	542	554	0,015	0,016	111
	(3,2)	(4,6)	0,0	(0,001)	---
Japón	534	536	0,018	0,016	85
	(4,0)	(3,6)	(0,001)	(0,001)	---
Finlandia	544	519*	0,012	0,014	116
	(1,9)	(1,9)	0,0	0,0	---
Nueva Zelanda	523	500*	0,018	0,02	113
	(2,3)	(2,2)	0,0	0,0	---
España	485	484	0,017	0,017	97
	(2,4)	(1,9)	---	(0,001)	---
Chile	---	423	---	0,018	---
	---	3,0	---	(0,001)	---
Uruguay	422	409*	0,028	0,024	84
	(3,3)	(2,8)	0,0	0,0	---
México	385	413*	0,025	0,016	64
	(3,6)	(1,4)	(0,0)	(0,0)	---
Brasil	356	391*	0,04	0,02	51
	(4,8)	(2,1)	0,0	0,0	---
Costa Rica	---	407	---	0,014	---
	---	(3,0)	---	0,0	---
Perú	---	368	---	0,027	---
	---	(3,7)	---	0,0	---
Argentina	---	388	---	0,02	---
	---	(3,5)	---	0,0	---
Colombia	---	376	---	0,02	---
	---	(2,9)	---	0,0	---

Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).

(1) Errores estándar entre paréntesis; para el caso del índice de Theil los errores estándar fueron calculados a partir del método Bootstrap.

(2) Índice de Theil (calculado con parámetro $\alpha = 1$)

* Diferencias respecto a 2003 estadísticamente significativas al 95% de confianza.



Cuadro 7.A.4 Distribución de estudiantes por niveles de desempeño en PISA matemática (1), según tipo de centro y entorno (2) (en %). 2003 y 2012

	2003			2012		
	Niveles 1 y bajo 1	Niveles 2 y 3	Niveles 4, 5 y 6	Niveles 1 y bajo 1	Niveles 2 y 3	Niveles 4, 5 y 6
Liceos públicos - MD	86,29	13,71		86,52	13,05	0,44
	(-3,3)	(-3,3)		(-3,3)	(-3,2)	(-0,5)
Escuelas técnicas - MD	88,03	11,41	0,56	91,78	8,22	
	(-2,7)	(-2,7)	(-0,5)	(-2,8)	(-2,8)	
Liceos públicos - D	72,85	25,65	1,49	75,46	23,62	0,92
	(-3,9)	(-3,6)	(-0,8)	(-1,9)	(-1,8)	(-0,3)
Escuelas técnicas - D	84,04	15,36	0,6	84,2	15,3	0,5
	(-2,6)	(-2,5)	(-0,4)	(-3,4)	(-3,4)	(-0,5)
Liceos públicos - Medio	51,83	40,49	7,68	55,24	40,18	4,58
	(-3,9)	(-3)	(-1,7)	(-3,1)	(-2,6)	(-0,9)
Escuelas técnicas - Medio	63,51	31,96	4,53	61,25	34,57	4,18
	(-4,9)	(-4,3)	(-1,4)	(-7,2)	(-6,8)	(-1,4)
Liceos públicos - F	33,9	54,2	11,9	35,32	56,89	7,79
	(-2,9)	(-2,8)	(-1,2)	(-3,2)	(-3,1)	(-1,4)
Escuelas técnicas - F	38,41	45,3	16,29	38,76	53,41	7,83
	(-8,4)	(-8,2)	(-3,4)	(-13,2)	(-10,3)	(-5,5)
Liceos privados - F	23,77	56,16	20,06	29,32	59,08	11,6
	(-3,9)	(-3,8)	(-3,1)	(-5,8)	(-4,7)	(-2,6)
Liceos privados - MF	14,26	51,15	34,59	12,85	58,07	29,07
	(-2,3)	(-2,2)	(-3,3)	(-2,4)	(-3,8)	(-4,7)
Total Uruguay	48,05	41,07	10,87	55,68	37,43	6,88
	(-1,5)	(-1,2)	(-0,8)	(-1,3)	(-1,2)	(-0,7)
	2003			2012		
	Diferencias por tipo de centro en igual entorno					
Privados-públicos F	1,0*	1	1,9*	2,6	1,6	1,2
	(-4,9)	(-4,7)	(-3,3)	(-6,6)	(-5,7)	(-3)
Técnicos-públicos MD	1,7	-2,3	0,6*	5,3	-4,8	-0,4
	(-4,3)	(-4,3)	(-0,5)	(-4,4)	(-4,3)	(-0,5)
Técnicos-públicos D	11,2*	-10,3*	-0,9	8,7*	-8,3*	-0,4
	(-4,6)	(-4,4)	(-0,9)	(-3,9)	(-3,8)	(-0,6)
Técnicos-públicos M	11,7	-8,5	-3,1	6	-5,6	-0,4
	(-6,3)	(-5,2)	(-2,2)	(-7,8)	(-7,3)	(-1,6)
Técnicos-públicos F	4,5	-8,9	4,4	3,4	-3,5	0
	(-8,9)	(-8,7)	(-3,6)	(-13,5)	(-10,8)	(-5,7)

Fuente: PISA-OCDE (2003 y 2012).

(1) Errores estándar entre paréntesis.

(2) MD – Muy desfavorable; D – Desfavorable; F – Favorable; MF – Muy favorable.

* Diferencias estadísticamente significativas al 95% de confianza.



Cuadros del capítulo 11

Cuadro 11.A.1. Evolución de la unidad docente compensada (1) por año, según subsistema. 2005 – 2014

Unidad docente compensada	Año									
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CEIP	3.978	4.479	4.765	5.170	6.964	6.847	10.272	12.666	15.477	17.740
CODICEN- CES- CETP- CFE	3.978	4.479	4.765	5.170	5.645	5.978	6.277	6.817	7.327	7.616
Prof. agrarios CETP	3.978	4.479	4.765	5.170	5.645	5.978	6.277	12.666	15.477	17.740

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP [2005-2014].
(1) Precios constantes.

Cuadro 11.A.2 Salario nominal (con partida de alimentación) (1) de maestros y docentes de secundaria, por año, según función y grados seleccionados. 2005 – 2014

Función	Grado	Año									
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Profesor primer ciclo 20 h titulado tiempo extendido efectivo	1	11.634	12.391	13.145	14.465	15.506	15.779	16.360	16.638	17.147	17.651
	4	13.150	14.062	15.015	16.679	18.081	18.402	19.081	19.405	19.999	20.587
	7	18.406	19.720	21.165	23.676	25.732	26.207	27.191	27.661	28.471	29.373
Profesor segundo ciclo 20 h titulado tiempo extendido efectivo	1	12.475	13.293	13.987	15.156	16.255	16.524	16.831	17.131	17.630	18.142
	4	13.990	14.964	15.858	17.344	18.806	19.124	19.485	19.834	20.417	21.011
	7	19.415	20.698	22.176	24.450	26.579	27.049	27.584	28.091	28.886	29.791
Maestro tiempo completo (40 h)	1	18.720	19.688	20.561	23.753	25.464	26.718	29.521	31.625	34.200	36.213
	4	20.176	21.270	22.361	25.907	28.672	29.304	32.201	34.357	37.020	39.118
	7	26.351	27.208	29.498	34.308	37.236	38.891	42.536	45.215	48.510	51.229
Profesor primer ciclo 40 h titulado sin tiempo extendido efectivo	1	20.086	21.486	23.234	26.034	28.144	28.701	29.886	31.152	32.861	34.413
	4	22.809	24.454	26.636	30.144	32.984	33.636	35.019	36.500	38.496	40.309
	7	32.170	34.541	37.838	43.156	47.321	48.284	50.289	52.425	55.206	57.930

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP [2005-2014].
(1) A valores constantes de 2013.



Cuadro 11.A.3 Variación de salarios nominales (1) de maestros y docentes de secundaria (2), por períodos, según función y grados seleccionados (en %)

Función	Grado	Período									
		2004/ 1997	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013
Maestro	1	-3,9	6,4	7,8	11,5	8,7	1,9	4,0	4,2	5,4	4,6
	4	-9,2	6,9	8,5	12,6	10,0	1,9	4,0	4,2	5,4	4,6
	7	-12	7,1	9,3	13,7	10,3	2,0	4,1	4,2	5,2	4,9
Profesor primer ciclo	1	-3,9	6,4	7,8	11,5	7,8	1,9	4,0	4,2	5,4	4,6
	4	-9,2	6,9	8,5	12,6	9,1	1,9	4,0	4,2	5,4	4,6
	7	-12	7,1	9,3	13,7	9,4	2,0	4,1	4,2	5,2	4,9
Profesor segundo ciclo	1	-5,5	6,4	6,8	10,1	6,6	2,0	2,1	3,5	5,8	4,6
	4	-10,1	7,3	7,7	10,6	8,5	2,0	2,2	3,6	5,7	4,6
	7	-12,6	7,8	8,5	11,7	9,0	2,1	2,3	3,8	5,5	4,8

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP (2005-2014).

(1) A valores constantes de 2013.

(2) Docentes titulados, efectivos, con carga horaria de 20 horas semanales.

Cuadro 11.A.4 Variación de salarios nominales (1) de maestros y docentes de secundaria, por períodos, según función, carga horaria y grados seleccionados (en %)

Función y carga horaria	Grado	2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2014/ 2005
Profesor primer ciclo 20 h titulado tiempo extendido efectivo	1	6,5	6,1	10,0	7,2	1,8	3,7	1,7	3,1	2,9	52,0
	4	6,9	6,8	11,1	8,4	1,8	3,7	1,7	3,1	2,9	57,0
	7	7,1	7,3	11,9	8,7	1,8	3,8	1,7	2,9	3,2	60,0
Profesor segundo ciclo 20 h titulado tiempo extendido efectivo	1	6,6	5,2	8,4	7,3	1,7	1,9	1,8	2,9	2,9	45,0
	4	7,0	6,0	9,4	8,4	1,7	1,9	1,8	2,9	2,9	50,0
	7	6,6	7,1	10,3	8,7	1,8	2,0	1,8	2,8	3,1	53,0
Maestro tiempo completo (40 h)	1	5,2	4,4	15,5	7,2	4,9	10,5	7,1	8,1	5,9	93,0
	4	5,4	5,1	15,9	10,7	2,2	9,9	6,7	7,7	5,7	94,0
	7	3,3	8,4	16,3	8,5	4,4	9,4	6,3	7,3	5,6	94,0
Profesor primer ciclo 40 h titulado sin tiempo extendido efectivo	1	7,0	8,1	12,1	8,1	2,0	4,1	4,2	5,5	4,7	71,3
	4	7,2	8,9	13,2	9,4	2,0	4,1	4,2	5,5	4,7	76,7
	7	7,4	9,5	14,1	9,7	2,0	4,2	4,2	5,3	4,9	80,1

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP (2005-2014).

(1) A valores constantes de 2013.



Cuadro 11.A.5 Salarios nominales ⁽¹⁾ de directores en primaria y secundaria ⁽²⁾, por año, según subsistema, tipo de centro y nivel o categoría. 2005 – 2014

Subsistema	Tipo de centro	Nivel o categoría	Año									
			2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CEIP	Director escuela común urbana	Nivel A	26.754	28.713	33.071	36.124	38.903	39.677	40.606	41.421	42.779	44.108
		Nivel B	25.495	27.358	31.489	34.384	37.023	37.756	38.641	39.417	40.709	41.974
		Nivel C	24.304	26.076	29.992	32.739	35.244	35.940	36.783	37.521	38.752	39.956
	Director escuela tiempo completo	Nivel A	28.077	30.136	34.733	37.951	40.878	41.694	42.670	43.526	44.952	46.348
		Nivel B	26.754	28.713	33.071	36.124	38.903	39.677	40.606	41.421	42.779	44.108
		Nivel C	25.495	27.358	31.489	34.384	37.023	37.756	38.641	39.417	40.709	41.974
		Subdirector escuela urbana	23.173	24.860	28.572	31.178	33.556	34.217	35.019	35.723	36.895	38.042
CES	Director	Primera categoría	31.389	33.700	36.498	39.890	42.976	43.835	44.861	45.761	47.260	48.727
		Segunda categoría	29.885	32.082	34.733	37.951	40.878	41.694	42.670	43.526	44.952	46.348
		Tercera categoría	28.468	30.557	33.071	36.124	38.903	39.677	40.606	41.421	42.779	44.108
		Cuarta categoría	27.119	29.106	31.489	34.384	37.023	37.756	38.641	39.417	40.709	41.974
	Subdirector	Primera categoría	25.844	27.733	29.992	32.739	35.244	35.940	36.783	37.521	38.752	39.956
		Segunda categoría	24.633	26.431	28.572	31.178	33.556	34.217	35.019	35.723	36.895	38.042
		Tercera categoría	22.807	24.466	26.430	28.824	31.011	31.617	32.360	33.010	34.093	35.154
CETP	Director	Primera categoría	31.389	33.700	36.498	39.890	42.976	43.835	44.861	45.761	47.260	48.727
		Segunda categoría	29.885	32.082	34.733	37.951	40.878	41.694	42.670	43.526	44.952	46.348
		Tercera categoría	28.468	30.557	33.071	36.124	38.903	39.677	40.606	41.421	42.779	44.108
		Cuarta categoría	27.119	29.106	31.489	34.384	37.023	37.756	38.641	39.417	40.709	41.974
	Subdirector	Primera categoría	25.844	27.733	29.992	32.739	35.244	35.940	36.783	37.521	38.752	39.956
		Segunda categoría	24.633	26.431	28.572	31.178	33.556	34.217	35.019	35.723	36.895	38.042
		Tercera categoría	22.807	24.466	26.430	28.824	31.011	31.617	32.360	33.010	34.093	35.154

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP [2005-2014].

(1) A valores constantes de 2013.

(2) Con menos de 25 años de actividad y carga horaria de 40 horas semanales.



Cuadro 11.A.6 Salarios nominales ⁽¹⁾ de inspectores en primaria y secundaria ⁽²⁾, por año, según subsistema y cargo. 2005 – 2014

Subsistema	Cargo	Año									
		2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
CEIP	Inspector técnico	41.622	44.710	51.750	56.656	61.102	62.345	63.800	65.077	67.207	69.290
	Sub inspector técnico	39.073	41.968	48.548	53.137	57.297	58.460	59.825	61.023	63.020	64.974
	Inspector nacional	36.686	39.399	45.549	49.840	53.733	54.820	56.100	57.224	59.097	60.930
	Inspector regional	36.686	39.399	45.549	49.840	53.733	54.820	56.100	57.224	59.097	60.930
	Inspector departamental	34.451	36.995	42.741	46.754	50.396	51.413	52.614	53.669	55.426	57.145
	Inspector de zona	30.425	32.663	37.683	41.193	44.384	45.273	46.333	47.262	48.810	50.325
CES	Inspector jefe	44.390	47.689	51.750	56.656	61.102	62.345	63.800	65.077	67.207	69.290
	Sub inspector jefe	41.661	44.753	48.548	53.137	57.297	58.460	59.825	61.023	63.020	64.974
	Inspector técnico	39.104	42.002	45.549	49.840	53.733	54.820	56.100	57.224	59.097	60.930
	Inspector de funcionamiento liceal	36.711	39.427	42.741	46.754	50.396	51.413	52.614	53.669	55.426	57.145
	Inspector coordinador de áreas (Ciencias Sociales y Experimentales)	36.711	39.427	42.741	46.754	50.396	51.413	52.614	53.669	55.426	57.145
	Inspector de área y asignatura	32.399	34.787	37.683	41.193	44.384	45.273	46.333	47.262	48.810	50.325

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP (2005-2014).

(1) A valores constantes de 2013.

(2) Con menos de 25 años de actividad y carga horaria de 40 horas semanales.



Cuadro 11.A.7 Variación de salarios nominales (1) de directores en primaria y secundaria (2), por período, según subsistema, tipo de centro y nivel o categoría (en %)

Subsistema	Tipo de centro	Nivel o categoría	Período									
			2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2014/ 2005
CEIP	Director escuela común urbana	Nivel A	7,3	15,2	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	64,9
		Nivel B	7,3	15,1	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	64,6
		Nivel C	7,3	15,0	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	64,4
	Director escuela tiempo completo	Nivel A	7,3	15,3	9,3	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	65,1
		Nivel B	7,3	15,2	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	64,9
		Nivel C	7,3	15,1	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	64,6
		Subdirector escuela urbana	7,3	14,9	9,1	7,6	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	64,2
CES	Director	Primera categoría	7,4	8,3	9,3	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	55,2
		Segunda categoría	7,4	8,3	9,3	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	55,1
		Tercera categoría	7,3	8,2	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,9
		Cuarta categoría	7,3	8,2	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,8
	Subdirector	Primera categoría	7,3	8,1	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,6
		Segunda categoría	7,3	8,1	9,1	7,6	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,4
		Tercera categoría	7,3	8,0	9,1	7,6	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,1
CETP	Director	Primera categoría	7,4	8,3	9,3	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	55,2
		Segunda categoría	7,4	8,3	9,3	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	55,1
		Tercera categoría	7,3	8,2	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,9
		Cuarta categoría	7,3	8,2	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,8
	Subdirector	Primera categoría	7,3	8,1	9,2	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,6
		Segunda categoría	7,3	8,1	9,1	7,6	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,4
		Tercera categoría	7,3	8,0	9,1	7,6	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	54,1

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP (2005-2014).

(1) A valores constantes de 2013.

(2) Con menos de 25 años de actividad y carga horaria de 40 horas semanales.



Cuadro 11.A.8 Variación de salarios nominales ⁽¹⁾ de inspectores en primaria y secundaria ⁽²⁾, por períodos, según sub sistema y cargo (en %)

Subsistema	Cargo	Período									
		2006/ 2005	2007/ 2006	2008/ 2007	2009/ 2008	2010/ 2009	2011/ 2010	2012/ 2011	2013/ 2012	2014/ 2013	2014/ 2005
CEIP	Inspector técnico	7,4	15,7	9,5	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	66,0
	Sub inspector técnico	7,4	15,7	9,5	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	66,0
	Inspector nacional	7,4	15,6	9,4	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	66,0
	Inspector regional	7,4	15,6	9,4	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	66,0
	Inspector departamental	7,4	15,5	9,4	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	66,0
	Inspector de zona	7,4	15,4	9,3	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	65,0
CES	Inspector jefe	7,4	8,5	9,5	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	56,0
	Sub inspector jefe	7,4	8,5	9,5	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	56,0
	Inspector técnico	7,4	8,4	9,4	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	56,0
	Inspector de funcionamiento liceal	7,4	8,4	9,4	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	56,0
	Inspector coordinador de áreas (Ciencias Sociales y Experimentales)	7,4	8,4	9,4	7,8	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	56,0
	Inspector de área y asignatura	7,4	8,3	9,3	7,7	2,0	2,3	2,0	3,3	3,1	55,0

Fuente: Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP (2005-2014).

(1) A valores constantes de 2013.

(2) Con menos de 25 años de actividad y carga horaria de 40 horas semanales.

Tabla 11.A.1 Horas de coordinación por horas docentes

Horas docentes	Horas de coordinación
2 a 5 horas	1 hora
6 a 10 horas	2 horas
11 a 15 horas	3 horas
16 a 20 horas	4 horas

Fuente: Oficio n°160/RC.20/5/13/tdm.



Tabla 11.A.2 Horas de coordinación en programas educativos especiales

Programa	Horas de coordinación
Aulas Comunitarias	2 horas por Aula
Áreas Pedagógicas	2 horas por turno, salvo en la escuela Dr. Berro, donde los docentes coordinan 2 horas para ambos turnos
Educación en contexto de encierro	2 horas independientemente de la carga horaria asumida
CECAP	2 horas independientemente de la carga horaria asumida
Experiencia con estudiantes sordos e hipoacúsicos	Intérprete de Lengua de Señas
	Hasta 4 horas según carga horaria asignada, de acuerdo a lo estipulado para el Plan 2006

Fuente: Oficio n°160/RC.20/5/13/tdm.

Tabla 11.A.3 Horas de coordinación en planes experimentales

Planes experimentales	Horas de coordinación
Plan 2009	2 horas independientemente de la carga horaria asumida
Modelo Curricular Ciclo Básico Extraedad 2012	No corresponden horas de coordinación
Modalidad Experimental Extraedad Ciclo Básico [Propuesta de ATD R.C. 77/10/12]	1 hora por nivel y por asignatura

Fuente: Oficio n°160/RC.20/5/13/tdm.

Cuadro 11.A.9 Salarios docentes (1) en educación primaria, por antigüedad y año (2). Países seleccionados. 1997, 2005 y 2011

País	Antigüedad y año								
	Salario inicial			Salario con 15 años de antigüedad			Salario en la parte superior de la escala		
	1997	2005	2011	1997	2005	2011	1997	2005	2011
Corea	23.675	30.183	30.689	42.311	51.641	53.689	67.353	82.915	85.154
Japón	---	25.593	29.083	---	47.855	51.103		61.054	64.375
Finlandia	17.664	27.806	33.351	23.384	32.406	41.310	24.057	32.406	43.789
Nueva Zelanda	15.267	19.071	30.036	22.821	36.894	44.435	22.821	36.894	44.435
España	24.544	31.847	39.345	28.783	37.056	45.330	36.850	46.623	55.672
Promedio OCDE	18.486	27.723	25.250	25.360	37.603	41.284	31.186	45.666	58.988
Chile	10.587	10.922	16.075	12.991	12.976	21.843	17.450	17.500	28.850
Uruguay	4.509	5.928	9.904	5.410	6.695	11.565	8.102	9.320	16.461
México	10.036	12.753	17.155	12.450	16.784	22.283	19.346	27.824	36.554
Brasil	4.402	8.888	---	6.133	12.005	---	7.854	13.292	---
Argentina	6.165	6.901	13.232	8.176	9.670	15.529	9.646	11.612	20.017

Fuente: OCDE y Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP.

(1) Valores en dólares comparables deflactados por PPA del PIB.

(2) Los datos de México corresponden a 1998, 2005 y 2011. Los datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Los datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011.



Cuadro 11.A.10 Salarios docentes (1) en primer ciclo de educación secundaria, por antigüedad y año (2). Países seleccionados. 1997, 2005 y 2011

País	Antigüedad y año								
	Salario inicial			Salario con 15 años de antigüedad			Salario en la parte superior de la escala		
	1997	2005	2011	1997	2005	2011	1997	2005	2011
Corea	23.960	30.058	30.573	42.597	51.516	53.573	67.448	82.790	85.037
Japón	---	25.593	29.083	---	47.855	51.103	---	61.054	64.375
Finlandia	19.851	32.273	36.019	27.758	38.159	44.615	28.936	38.159	47.292
Nueva Zelanda	14.998	19.071	30.064	23.393	36.894	44.951	23.393	36.894	44.951
España	24.543	35.840	43.526	28.783	41.588	50.100	36.850	51.904	60.972
Promedio OCDE	19.605	29.772	25.944	26.649	40.322	42.478	32.688	48.983	60.680
Chile	10.587	10.922	16.075	12.991	12.976	21.843	17.450	17.500	28.850
Uruguay	4.509	5.928	9.826	5.410	6.695	11.474	8.102	9.320	16.327
México	12.774	16.351	21.898	14.708	21.347	28.335	26.496	35.286	46.508
Brasil	5.183	12.138	---	7.341	14.380	---	9.504	17.444	---
Argentina	9.001	9.459	10.782	12.541	13.264	14.232	14.806	15.929	17.287

Fuente: OCDE y Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP.

(1) Valores en dólares comparables deflactados por PPA del PIB.

(2) Los datos de México corresponden a 1998, 2005 y 2011. Los datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Los datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011.

Cuadro 11.A.11 Salarios docentes (1) en segundo ciclo de educación secundaria, por antigüedad y año (2). Países seleccionados. 1997, 2005 y 2011

País	Antigüedad y año								
	Salario inicial			Salario con 15 años de antigüedad			Salario en la parte superior de la escala		
	1997	2005	2011	1997	2005	2011	1997	2005	2011
Corea	23.960	30.058	30.573	42.597	51.516	53.573	67.448	82.790	85.037
Japón	---	25.593	29.083	---	47.863	51.103	---	62.865	66.136
Finlandia	20.524	34.681	37.082	28.936	43.346	47.215	30.618	43.346	50.048
Nueva Zelanda	14.730	19.071	30.092	23.965	36.894	45.467	23.965	36.894	45.467
España	28.464	36.611	44.200	33.405	42.552	50.967	41.915	53.120	61.995
Promedio OCDE	20.527	31.154	26.021	29.114	43.239	43.027	35.627	51.879	61.559
Chile	10.587	10.922	16.675	13.565	13.579	23.141	18.232	18.321	30.515
Uruguay	4.909	6.352	10.018	5.810	7.086	11.624	8.606	9.761	16.443
Brasil	6.148	15.494	---	8.655	17.669	---	11.176	17.908	---
Argentina	9.001	9.459	10.782	12.541	13.264	14.232	14.806	15.929	17.287

Fuente: OCDE y Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP.

(1) Valores en dólares comparables deflactados por PPA del PIB.

(2) Los datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Los datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011.



Cuadro 11.A.12 Ratio en relación al PIB per cápita, de salarios de docentes con 15 años de antigüedad (1) por ciclo y año (2). Países seleccionados. 1997, 2005 y 2011

País	Ciclo y año								
	Primaria			Primer ciclo de secundaria			Segundo ciclo de secundaria		
	1997	2005	2011	1997	2005	2011	1997	2005	2011
Corea	3,1	2,3	1,9	3,1	2,3	1,9	3,1	2,3	1,9
Japón	1,7	1,3	1,2	1,7	1,3	1,2	1,7	1,3	1,2
Finlandia	1,2	1,0	1,1	1,5	1,2	1,2	1,5	1,4	1,3
Nueva Zelanda	1,3	1,4	1,5	1,3	1,4	1,5	1,4	1,4	1,5
España	1,9	1,4	1,2	1,9	1,5	1,3	2,2	1,6	1,3
Promedio OCDE	1,4	1,3	1,1	1,4	1,3	1,1	1,6	1,4	1,1
Chile	1,1	1,1	1,3	1,1	1,1	1,3	1,1	1,2	1,3
Uruguay	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8	0,7	0,7	0,8
México	1,5	1,6	1,5	1,7	2,0	1,9	---	---	---
Brasil	0,9	1,6	---	1,1	1,9	---	1,3	2,3	---
Argentina	0,8	0,9	1,0	1,3	1,2	0,9	1,3	1,2	0,9

Fuente: OCDE y Área de Estadística y Análisis - Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto, ANEP.

(1) Valores en dólares comparables.

(2) Los datos de México corresponden a 1998, 2005 y 2011. Los datos de Chile corresponden a 1998, 2006 y 2011. Los datos de Argentina y Brasil a 1997, 2003 y 2011.

Cuadro 11.A.13 Salario docente (1) por año, según ciclo. 1997 - 2011

Ciclo	Año														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Educación primaria	5.410	6.255	7.220	7.439	7.662	8.456	8.709	9.671	10.460	11.728	13.542	16.552	19.874	21.450	23.848
Primer ciclo de educación secundaria	5.410	6.255	7.220	7.439	7.662	8.456	8.709	9.671	10.460	11.728	13.542	16.552	19.718	21.282	23.661
Segundo ciclo de educación secundaria	5.810	6.719	7.734	7.968	8.207	9.009	9.279	10.276	11.072	12.465	14.277	17.133	20.308	21.941	23.971

Fuente: Área de Estadística y Análisis- Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto -ANEP, Banco Mundial

(1) Salarios anualizados (20 horas semanales) en dólares comparables deflactados por el factor de conversión PPA del PIB.

Cuadro 11.A.14 Ratio en relación al PIB per cápita del salario docente (1) por año, según ciclo. 1997 - 2011

Ciclo	Año														
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Educación primaria	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Primer ciclo de educación secundaria	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8
Segundo ciclo de educación secundaria	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,8	0,7	0,7	0,7	0,7	0,8	0,9	0,8	0,8

Fuente: Área de Estadística y Análisis- Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto -ANEP, Banco Mundial

(1) Salarios anualizados (20 horas semanales) en dólares comparables deflactados por PPA.



Cuadro 11.A.15 Salario de docentes a tiempo completo ⁽¹⁾ por año, según ciclo. 2005 – 2011

Ciclo	Año						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Educación primaria	11.303	12.112	12.739	15.152	17.611	18.425	20.466
Primer ciclo de educación secundaria	12.778	13.925	15.174	17.630	20.260	21.149	22.257

Fuente: Área de Estadística y Análisis- Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto –ANEP, Banco Mundial
 (1) Salarios docentes anualizados (40 horas por semana) en dólares comparables deflactados por el factor de conversión PPA del PIB.

Cuadro 11.A.16 Ratio en relación al PIB per cápita del salario de docentes a tiempo completo ⁽¹⁾ por año, según ciclo. 1997 – 2011

Nivel	Año						
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Educación primaria	1,2	1,2	1,1	1,2	1,4	1,3	1,4
Primer ciclo de educación secundaria	1,3	1,3	1,3	1,4	1,6	1,5	1,5

Fuente: Área de Estadística y Análisis- Dirección Sectorial de Programación y Presupuesto –ANEP, Banco Mundial
 (1) Salarios anualizados (40 horas semanales) en dólares comparables.



Cuadro 11.A.17 Descomposición de la brecha de ingresos por hora (1). 2006

Docentes								
Controles	género	+ edad	+ nivel educativo	+ part-time ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2	24,2
Δ0	27,7	28,4	45,6	54,5	50,4	33,9	31,0	28,8
	[-2,97]	[-2,93]	[-3,54]	[-4,73]	[-4,6]	[-4,62]	[-5,54]	[-5,24]
ΔND	0,0	1,3	-9,0	-9,5	-9,3	-15,1	-18,0	-10,3
ΔD	0,0	0,0	0,1	0,1	-0,4	0,8	2,6	2,0
ΔX	-3,5	-5,5	-12,6	-20,8	-16,4	4,6	8,6	3,7
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	95,6	75,4	64,3	56,9	37,4	27,3	22,6
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,5	98,6	96,7	87,8	70,0	68,3
Docentes primaria								
Controles	género	+ edad	+ nivel educativo	+ part-time ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1	29,1
Δ0	34,0	34,4	57,5	70,4	64,4	38,6	38,5	33,5
	[-3,61]	[-4,4]	[-5,24]	[-7,4]	[-7,23]	[-6,44]	[-8,54]	[-8,1]
ΔND	0,0	1,7	-14,9	-19,1	-16,5	-19,4	-20,2	-10,4
ΔD	0,0	0,0	-0,1	0,1	0,0	1,5	2,9	2,9
ΔX	-4,9	-7,1	-13,5	-22,3	-18,9	8,3	7,9	3,1
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	78,8	51,9	43,5	39,5	24,9	17,4	14,7
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,6	99,0	97,4	90,4	71,8	69,2
Docentes secundaria								
Controles	género	+ edad	+ nivel educativo	+ part-time ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Δ	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9	18,9
Δ0	20,9	21,9	32,8	37,1	35,0	28,6	22,5	23,6
	[-3,78]	[-5,51]	[-6,71]	[-8,71]	[-8,49]	[-8,89]	[-8,8]	[-8,46]
ΔND	0,0	1,2	-10,1	-11,1	-10,4	-16,7	-16,3	-11,6
ΔD	0,0	0,0	0,3	0,1	-0,9	0,2	2,5	1,0
ΔX	-2,0	-4,3	-4,1	-7,2	-4,8	6,8	10,3	5,8
% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	95,6	71,6	57,4	50,0	27,7	17,8	15,0
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,4	98,2	95,7	84,8	67,9	67,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares Ampliada (2006).

(1) Errores estándar entre paréntesis.

Δx es la parte de la brecha de ingresos que se atribuye a las diferencias en la distribución de las características observables de los docentes y de su grupo de comparación (otros profesionales o técnicos) en el soporte común. En otras palabras, corresponde al componente explicado por diferencias en características observables.



Δ_{ND} es la parte de la brecha de ingresos atribuible a las diferencias entre los profesionales o técnicos que no tienen características similares a las de los docentes y los que sí (soporte común). Es decir, entre aquellos que no fue posible emparejar con un docente en función de sus características observables, y aquellos que sí fue posible emparejar.

ΔD es la parte de la brecha de ingresos atribuible a las diferencias entre los docentes que no tienen características similares a las de los otros profesionales o técnicos (soporte común) y los que sí.

$\Delta 0$ es la brecha ajustada, es decir, aquella parte que no puede explicarse por diferencias en las características observables. Es decir, representa la diferencia en el ingreso entre docentes y otros profesionales o técnicos dentro del soporte común, a pesar de que ambos grupos comparten características similares y que esas características se distribuyen de forma similar.

Brecha original $\Delta = (\Delta x + \Delta_{ND} + \Delta D) + \Delta 0$.



Cuadro 11.A.18 Descomposición de la brecha de ingresos por hora (1). 2012

	Controles	género	+ edad	+ nivel educativo	+ part-time ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
Docentes	Δ	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3	11,3
	Δ0	8,9	9	22,7	27,6	28,3	22,6	20,3	21,8
		[-1,42]	[-1,82]	[-2,16]	[-2,46]	[-2,43]	[-2,13]	[-2,41]	[-2,37]
	ΔND	0,0	0,5	-6,1	-7,8	-9,2	-8,4	-9,9	-10,7
	ΔD	0,0	0,0	0,0	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5
	ΔX	2,5	1,8	-5,2	-8,5	-8,0	-3,2	0,5	-0,2
	% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	94,7	72,9	61,2	58,0	40,9	30,6	24,4
	% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	99,2	98,9	96,4	87,9	86,9
Docentes primaria	Controles	género	+ edad	+ nivel educativo	+ part-time ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
	Δ	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3	13,3
	Δ0	10,1	11,4	26,5	31,5	32,7	26,5	23,4	24,6
		[-1,68]	[-2,47]	[-2,77]	[-3,02]	[-3,04]	[-2,76]	[-3,23]	[-3,11]
	ΔND	0,0	4,2	-3,4	-6,4	-7,7	-8,2	-11,0	-12,7
	ΔD	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,4
	ΔX	3,1	-2,4	-9,9	-12,0	-11,9	-5,2	0,6	1,0
	% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	72,8	49,7	40,7	38,9	30,2	22,2	17,6
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	99,6	99,4	98,8	91,4	90,1	
Docentes secundaria	Controles	género	+ edad	+ nivel educativo	+ part-time ocupación principal	+ formal	+ público	+ Montevideo	+ asalariado
	Δ	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3	8,3
	Δ0	6,9	5,3	16,7	21,3	21,5	16,1	15,1	17,0
		[-2,01]	[-4,3]	[-5,3]	[-6,23]	[-6,01]	[-4,5]	[-4,57]	[-4,75]
	ΔND	0,0	0,4	-7,8	-11,1	-12,4	-13,5	-13,0	-13,3
	ΔD	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,8	1,2	0,9
	ΔX	1,5	2,6	-0,6	-2,0		4,9	5,1	3,8
	% Otros profesionales y técnicos en el SC	100,0	94,5	69,7	54,0	51,3	25,6	16,8	14,0
% Docentes en el SC	100,0	100,0	99,8	98,6	98,1	92,3	82,2	81,5	

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares 2012.

(1) Errores estándar entre paréntesis.

Δx es la parte de la brecha de ingresos que se atribuye a las diferencias en la distribución de las características observables de los docentes y de su grupo de comparación (otros profesionales o técnicos) en el soporte común. En otras palabras, corresponde al componente explicado por diferencias en características observables.

ΔND es la parte de la brecha de ingresos atribuible a las diferencias entre los profesionales o técnicos que no tienen características similares a las de los docentes y los que sí (soporte común). Es decir, entre aquellos que no fue posible emparejar con un docente en función de sus características observables, y aquellos que sí fue posible emparejar.

ΔD es la parte de la brecha de ingresos atribuible a las diferencias entre los docentes que no tienen características similares a las de los otros profesionales o técnicos (soporte común) y los que sí.

Δ0 es la brecha ajustada, es decir, aquella parte que no puede explicarse por diferencias en las características observables. Es decir, representa la diferencia en el ingreso entre docentes y otros profesionales o técnicos dentro del soporte común, a pesar de que ambos grupos comparten características similares y que esas características se distribuyen de forma similar.

Brecha original: $\Delta = (\Delta x + \Delta ND + \Delta D) + \Delta 0$.



Cuadro 11.A.19 Descomposición de la brecha de ingresos considerando horas totales, ajustada por vacaciones (1). 2012

	Controles	Docentes	Docentes primaria	Docentes secundaria
Ingresos horarios considerando horas totales	Δ	45,7	50,2	39
	$\Delta 0$	57,3	63,5	47,3
		(-2,9]	(-3,9]	(-5,65]
	ΔND	-12,5	-15,2	-14,8
	ΔD	0,7	0,5	1,5
	ΔX	0,2	1,4	5
	% Otros profesionales y técnicos en el SC	24,4	17,6	14
	% Docentes en el SC	86,9	90,1	81,5
	Controles	Docentes	Docentes primaria	Docentes secundaria
Ingresos horarios con horas totales y ajustado por vacaciones	Δ	29,7	33,6	23,7
	$\Delta 0$	42,9	48,6	33,8
		(-2,69]	(-3,6]	(-5,21]
	ΔND	-14,1	-16,7	-16,2
	ΔD	0,7	0,5	1,5
	ΔX	0,2	1,3	4,5
	% Otros profesionales y técnicos en el SC	24,4	17,6	14
	% Docentes en el SC	86,9	90,1	81,5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares 2012.

(1) Errores estándar entre paréntesis.

Δx es la parte de la brecha de ingresos que se atribuye a las diferencias en la distribución de las características observables de los docentes y de su grupo de comparación (otros profesionales o técnicos) en el soporte común. En otras palabras, corresponde al componente explicado por diferencias en características observables.

ΔND es la parte de la brecha de ingresos atribuible a las diferencias entre los profesionales o técnicos que no tienen características similares a las de los docentes y los que sí (soporte común). Es decir, entre aquellos que no fue posible emparejar con un docente en función de sus características observables, y aquellos que sí fue posible emparejar.

ΔD es la parte de la brecha de ingresos atribuible a las diferencias entre los docentes que no tienen características similares a las de los otros profesionales o técnicos (soporte común) y los que sí.

$\Delta 0$ es la brecha ajustada, es decir, aquella parte que no puede explicarse por diferencias en las características observables. Es decir, representa la diferencia en el ingreso entre docentes y otros profesionales o técnicos dentro del soporte común, a pesar de que ambos grupos comparten características similares y que esas características se distribuyen de forma similar.

Brecha original: $\Delta = (\Delta x + \Delta ND + \Delta D) + \Delta 0$.



Cuadro 11.A.20 Descomposición de la brecha de ingresos por hora para categorías de profesionales y técnicos seleccionadas (1). 2006 y 2012

Controles	Docentes vs profesionales de las ciencias y de la ingeniería y profesionales de tecnología de la información y las comunicaciones		Docentes vs profesionales de la salud		Docentes vs especialistas en organización de la administración pública y de empresas y profesionales en derecho, en ciencias sociales y culturales	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Δ	49,7	27,2	50,3	50,7	31,5	27,3
Δ_0	62,9	48,7	24,8	26,5	47,8	34,4
	(-12,96)	(-3,69)	(-6,95)	(-2,52)	(-6,31)	(-2,28)
Δ_{ND}	-2,7	-7,8	1,2	20,4	-20,3	-17,7
Δ_D	2,2	-4,1	8,8	2,3	1,3	2,7
Δ_X	-12,8	-9,6	15,5	1,5	2,6	7,8
% Otros profesionales y técnicos en el SC	21,4	21,9	32,2	43,5	23,8	30,9
% Docentes en el SC	10,4	23,4	35,6	53,7	35,2	63,2
Controles	Docentes vs profesionales de las ciencias y la ingeniería de nivel medio y técnicos de la tecnología de la información y las comunicaciones		Docentes vs profesionales de nivel medio de la salud		Docentes vs profesionales de nivel medio en operaciones financieras y administrativas y profesionales de nivel medio de servicios jurídicos, sociales, culturales y afines	
	2006	2012	2006	2012	2006	2012
Δ	-9,6	-6,0	-8,7	-19,2	13,0	-9,6
Δ_0	-7,2	2,0	-17,3	-14,1	19,8	19,6
	(-6,74)	(-4,59)	(-5,49)	(-3,11)	(-9,02)	(-3,98)
Δ_{ND}	-2,1	-2,0	2,1	2,2	-9,0	-10,2
Δ_D	-1,3	-6,3	6,3	0,2	-2,2	-0,7
Δ_X	1,0	0,4	0,2	-7,4	4,5	-18,3
% Otros profesionales y técnicos en el SC	18,0	13,7	26,1	26,2	8,2	14,2
% Docentes en el SC	16,3	12,9	28,8	23,1	10,6	30,1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta Continua de Hogares Ampliada 2006 y Encuesta Continua de Hogares 2012.

(1) Errores estándar entre paréntesis. Δ_X es la parte de la brecha de ingresos que se atribuye a las diferencias en la distribución de las características observables de los docentes y de su grupo de comparación (otros profesionales o técnicos) en el soporte común. En otras palabras, corresponde al componente explicado por diferencias en características observables. Δ_{ND} es la parte de la brecha de ingresos atribuible a las diferencias entre los profesionales o técnicos que no tienen características similares a las de los docentes y los que sí (soporte común). Es decir, entre aquellos que no fue posible emparejar con un docente en función de sus características observables, y aquellos que sí fue posible emparejar.

Δ_D es la parte de la brecha de ingresos atribuible a las diferencias entre los docentes que no tienen características similares a las de los otros profesionales o técnicos (soporte común) y los que sí.



$\Delta 0$ es la brecha ajustada, es decir, aquella parte que no puede explicarse por diferencias en las características observables. Es decir, representa la diferencia en el ingreso entre docentes y otros profesionales o técnicos dentro del soporte común, a pesar de que ambos grupos comparten características similares y que esas características se distribuyen de forma similar.
Brecha original: $\Delta = (\Delta x + \Delta ND + \Delta D) + \Delta 0$.

Cuadros del capítulo 13

Cuadro 13.A.1 Distribución de las donaciones de empresas amparadas por la Ley 18.834, por año, según destino (en %)

Destino	Año		
	2010	2011	2012
Educación pública	51,1	30,6	14,6
Educación privada	36,7	42,5	45,2
Investigación	12,2	25,5	10,1
Salud	0,0	1,4	22,2
Otros	0,0	0,0	7,9
Total	100,0	100,0	100,0

Fuente: MEF.

Cuadro 13.A.2 Gasto público en educación del gobierno central (1) por año, según nivel educativo e institución ejecutora o programa. 2004 – 2013

Nivel	Institución o programa	Año									
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inicial	Sub total inicial	1.137	1.256	1.441	1.773	2.478	3.073	3.338	4.091	4.948	5.949
	ANEP	1.034	1.101	1.230	1.502	1.972	2.455	2.647	3.126	3.645	4.365
	CAIF	102,4	152,6	207,3	266	505	617	689	924	1.253	1.529
	Otros no ANEP ni CAIF	1,2	2,5	3,2	4,6	0,6	0,8	1,2	41,4	48,9	54,5
Primaria	Sub total primaria	3.784	4.047	4.554	6.035	8.335	9.350	10.087	11.490	12.831	14.857
	ANEP	3.784	4.047	4.554	5.497	6.930	8.347	9.043	10.714	12.108	14.054
	CEIBAL	-	-	-	538	1.403	1.000	1.042	773	722	803
	PMC	-	-	-	-	2	2,8	2,9	2,7	1,5	s/d
Inicial y primaria	Sub total inicial y primaria	4.921	5.303	5.995	7.807	10.813	12.423	13.425	15.581	17.779	20.805
	ANEP	4.818	5.147	5.785	6.999	8.903	10.802	11.690	13.840	15.754	18.419
	Otros no ANEP	104	155	211	808	1.911	1.621	1.735	1.741	2.025	2.387
Media	Sub total Media	4.140	4.442	5.030	6.102	8.059	10.520	11.413	13.637	15.561	17.941
	ANEP	4.118	4.418	5.004	6.072	7.915	10.273	10.947	12.885	14.819	17.133
	Liceo militar	22	24	26	30	37	39	37	43	46	54
	CEIBAL media	-	-	-	-	-	-	169	402	366	407
	AFAM+PAC	-	-	-	-	107	208	260	307	330	347
Terciaria	Sub total terciaria	2.814	3.038	3.572	4.375	5.528	6.795	7.325	8.743	9.826	11.030
	ANEP	341	369	429	549	772	979	1.041	1.247	1.428	1.685
	UdelaR	2.284	2.455	2.889	3.542	4.413	5.435	5.853	7.098	8.017	8.858
	Otros terciario	188	214	254	284	344	381	431	398	381	488
Sin asignar por niveles	Sub total sin asignar	534	757	1.269	1.595	1.546	1.501	1.884	2.480	3.925	4.670
	Ciencia y Tecnología	113	158	202	324	344	257	306	401	496	552
	Educación policial y militar	315	369	433	560	646	715	852	940	1.387	1.737
	INAU (excluyendo CAIF)	25	27	33	38	47	58	25	37	44	58
	Refuerzo Boleto MTOP	-	-	87	87	84	87	90	110	822	978
	Otros MIDES multinivel	18	-	-	-	3	0	3	60	63	72
	Otros sin Nivel	63	203	514	586	422	385	607	932	1.113	1.274
Total		12.409	13.539	15.866	19.879	25.946	31.240	34.047	40.441	47.091	54.447

Fuente: ANEP, CEIBAL, MEC, MEF y MIDES (2013).

(1) En millones de pesos corrientes. No se incluyen gastos destinados a educación, ejecutados por las intendencias departamentales.



Cuadro 13.A.3 Gasto por alumno de la ANEP como porcentaje del PIB per cápita, por año, según niveles. 2004 – 2013

Nivel	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inicial	10,3	10,2	10,6	11,2	12,5	14,2	13,9	14,4	15,2	16,2
Primaria	9,9	9,9	10,2	10,8	12,1	13,8	13,6	14,1	14,7	15,6
Inicial y primaria	10,0	10,0	10,3	10,9	12,2	13,9	13,6	14,2	14,8	15,7
Ciclo básico secundaria	0,0	14,0	14,5	14,7	16,0	19,0	17,9	17,8	18,5	19,0
Bachillerato secundaria	0,0	7,3	7,5	9,0	10,0	11,5	10,4	10,4	10,3	10,2
Secundaria	10,7	10,9	11,3	12,2	13,5	15,8	14,7	14,6	14,9	15,1
Técnico profesional	13,0	13,9	13,6	14,1	16,1	19,2	19,0	19,1	18,8	19,7
Total	54,0	76,3	78,0	82,9	92,3	107,5	103,2	104,5	107,3	111,4

Fuente: ANEP, BCU, INE, MEC y MEF.

Cuadro 13.A.4 Evolución de la matrícula de educación privada (1) por año, según niveles. 2004 – 2012

Nivel	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	
Inicial y primera infancia	20.603	22.025	24.803	25.702	27.005	28.037	27.944	28.839	29.617	
Primaria	43.702	44.218	45.491	47.498	48.436	49.956	50.773	52.069	52.889	
Media	35.192	36.309	36.635	37.201	40.118	41.741	41.796	42.382	42.926	
Terciaria	9.939	12.552	13.724	14.426	16.251	16.854	18.170	19.588	20.245	
Total	109.436	115.104	120.653	124.827	131.810	136.588	138.683	142.878	145.677	

Fuente: Anuario Estadístico de Educación del MEC.

(1) No se incluyen los establecimientos de educación inicial y primera infancia en la órbita MEC.

Cuadro 13.A.5 Evolución del IPC educativo con relación al IPC general (1) por año según niveles. 2004 – 2013

Nivel	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Primera infancia e inicial	100	105	107	108	111	118	126	130	136	141
Primaria	100	105	108	110	114	121	128	131	137	142
Media	100	106	109	111	115	122	129	133	141	149
Terciaria	100	101	103	101	100	105	104	107	110	107
No atribuible a niveles	100	102	103	105	106	113	115	115	116	121

Fuente: INE.

(1) Base 2004.



Cuadro 13.A.6 Distribución del gasto público en educación (total y pre terciario) según ejecutores. 2013

Ejecutor	Tipo de gasto público	
	Total	Pre terciario
ANEP	68,4	91,8
Otros no ANEP	16,3	8,2
UdelaR	15,3	0,0
Total	100,0	100,0

Fuente: MEF.



Cuadro 13.A.7 Gasto real ejecutado por la ANEP (1) por año, según niveles y rubros

Nivel	Rubro	Año									
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inicial	Sub total inicial	1.947	1.980	2.079	2.348	2.858	3.323	3.359	3.668	3.958	4.365
	Inversiones	119	81	96	183	223	270	277	387	356	372
	Salarios	1.424	1.485	1.590	1.765	2.191	2.594	2.627	2.784	3.060	3.398
	Gastos de funcionamiento	404	414	394	400	443	459	455	498	542	595
Primaria	Sub total primaria	7.124	7.278	7.698	8.594	10.044	11.299	11.472	12.575	13.147	14.054
	Inversiones	434	297	354	669	785	918	944	1.326	1.183	1.197
	Salarios	5.212	5.461	5.887	6.460	7.701	8.820	8.972	9.542	10.165	10.940
	Gastos de funcionamiento	1.478	1.520	1.457	1.465	1.558	1.562	1.555	1.707	1.799	1.916
CEIP	Sub total CEIP	9.071	9.257	9.778	10.942	12.902	14.622	14.831	16.243	17.105	18.419
	Inversiones	552	377	449	852	1.009	1.187	1.221	1.713	1.539	1.569
	Salarios	6.637	6.946	7.478	8.225	9.892	11.413	11.599	12.325	13.225	14.339
	Gastos de funcionamiento	1.882	1.934	1.850	1.865	2.001	2.021	2.011	2.205	2.341	2.511
Ciclo básico CES	Sub total ciclo básico		3.952	4.274	4.650	5.696	6.944	6.949	7.438	7.744	7.975
	Inversiones		241	317	436	533	734	631	728	650	527
	Salarios		3.483	3.728	3.967	4.883	5.877	5.992	6.345	6.709	7.042
	Gastos de funcionamiento		228	229	247	280	332	325	365	384	406
Segundo ciclo CES	Sub total segundo ciclo		1.852	1.892	2.284	2.645	3.107	2.991	3.346	3.455	3.524
	Inversiones		193	254	339	398	532	449	524	476	390
	Salarios		1.477	1.453	1.753	2.039	2.335	2.311	2.560	2.697	2.833
	Gastos de funcionamiento		182	184	192	209	241	231	262	282	300
CES	Sub total CES	5.735	5.803	6.165	6.934	8.341	10.051	9.940	10.784	11.199	11.498
	Inversiones	712	434	571	776	931	1.266	1.080	1.252	1.127	916
	Salarios	4.620	4.960	5.181	5.719	6.922	8.212	8.303	8.905	9.406	9.875
	Gastos de funcionamiento	403	410	413	439	489	573	557	627	666	706
CETP	Sub total CETP	2.019	2.142	2.293	2.559	3.130	3.855	3.948	4.338	4.892	5.634
	Inversiones	43	35	63	121	197	238	238	353	338	496
	Salarios	1.755	1.885	2.015	2.216	2.669	3.283	3.366	3.612	4.137	4.680
	Gastos de funcionamiento	221	223	215	221	264	335	344	373	416	459
CFE	Sub total CFE	643	664	725	858	1.119	1.325	1.321	1.464	1.551	1.685
	Inversiones	28	25	31	43	47	90	72	135	100	137
	Salarios	559	578	629	740	982	1.131	1.145	1.204	1.317	1.411
	Gastos de funcionamiento	56	60	65	75	90	105	104	125	133	137
TOTAL	Total	26.539	31.075	33.013	36.884	44.090	51.419	51.819	56.511	59.594	63.630
	Inversiones	1.887	1.490	1.880	3.080	3.725	4.703	4.464	5.893	5.293	5.215
	Salarios	20.207	24.797	26.509	29.091	35.240	41.330	42.005	44.716	48.019	51.685
	Gastos de funcionamiento	4.445	4.788	4.624	4.713	5.125	5.387	5.351	5.901	6.282	6.730

Fuente: ANEP, INE, MEC y MEF.

(1) En millones de pesos 2013, actualizado por IPC.



Cuadro 13.A.8 Distribución de la matrícula y del gasto real ejecutado por la ANEP por año, según nivel educativo. 2004 – 2013

Nivel		Año									
		2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Sub total CEIP	Matrícula	56	56	55	56	55	54	54	53	52	51
	Gasto	52	52	52	51	51	49	49	49	49	49
Inicial	Matrícula	12	12	11	12	12	12	12	12	12	12
	Gasto	s/d	s/d	s/d	11	11	11	11	11	11	12
Primaria	Matrícula	44	44	44	44	43	42	42	41	40	39
	Gasto	s/d	s/d	s/d	40	39	38	38	38	38	38
Sub total CES	Matrícula	33	32	32	31	32	33	33	34	34	33
	Gasto	33	32	33	33	33	34	33	33	32	31
Ciclo básico-secundaria	Matrícula	17	17	17	18	19	19	19	19	19	19
	Gasto	s/d	22	23	22	22	23	23	23	22	22
Bachillerato-secundaria	Matrícula	15	15	15	14	14	14	14	14	15	15
	Gasto	s/d	10	10	11	10	10	10	10	10	10
Técnico profesional	Matrícula	9	9	10	10	10	10	10	10	12	13
	Gasto	12	12	12	12	12	13	13	13	14	15
Media	Matrícula	42	41	42	41	42	43	43	44	45	46
	Gasto	44	44	45	45	45	47	46	46	46	46
Formación docente	Matrícula	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3
	Gasto	4	4	4	4	4	4	4	4	4	4
Total	Matrícula	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
	Gasto	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: MEF, MEC, ANEP e INE.

Cuadro 13.A.9 Ratio gasto por alumno en el sistema público con relación al gasto por alumno en el sistema privado, por año. 2006 – 2012

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
0,59	0,65	0,78	0,86	0,82	0,86	0,87

Fuente: ANEP, INE, MEC y MEF.



Cuadro 13.A.10 Gasto real ejecutado por la ANEP (1) por año según nivel. 2004 – 2013

Nivel	Año									
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Inicial	1.947	1.980	2.079	2.348	2.858	3.323	3.359	3.668	3.958	4.365
Primaria	7.124	7.278	7.698	8.594	10.044	11.299	11.472	12.575	13.147	14.054
Ciclo básico		3.952	4.274	4.650	5.696	6.944	6.949	7.438	7.744	7.975
Bachillerato		1.852	1.892	2.284	2.645	3.107	2.991	3.346	3.455	3.524
Técnico profesional	2.019	2.142	2.293	2.559	3.130	3.855	3.948	4.338	4.892	5.634

Fuente: MEF e INE.

(1) En millones de pesos 2013, actualizado por IPC



Anexo de notas metodológicas

Estimaciones del gasto público en educación

El gasto público en educación se calcula considerando el presupuesto ejecutado, bajo el supuesto de que su inmensa mayoría es financiada por el propio Estado. Sin embargo, hay que aclarar que pueden existir donaciones del sector privado a instituciones de enseñanza pública. Dado que estos montos para los años disponibles son bajos con relación al total del gasto, se estima el gasto financiado por el Estado como el gasto ejecutado en las prestaciones públicas. Como sustento a este supuesto se tienen dos evidencias: las donaciones de empresas a la educación pública amparadas por la ley 18.834 disminuyen en los últimos años, lo que se puede verificar en el cuadro de la composición de las donaciones en 2010, 2011 y 2012 (cuadro 13.A.1 del Anexo de cuadros), además las donaciones de empresas a la educación representan una proporción baja en el total del gasto educativo (ver cuadro 13.1).

Hay partidas ejecutadas que de forma indiscutible forman parte del gasto público en educación, sin embargo, algunas pueden tener un carácter un poco más difuso por sus múltiples cometidos (por ejemplo, gastos destinados a políticas educativas e inclusivas simultáneamente). En este trabajo se tienen en cuenta los gastos considerados como gasto público en educación por el MEF definidos en discusión con el MEC y la UNESCO para el reporte de información. Para la estimación del gasto público en educación se consideran los montos destinados a educación ejecutados³²³ por los siguientes incisos:

Incisos	
2	Presidencia de la República
3	Ministerio de Defensa Nacional
4	Ministerio del Interior
6	Ministerio de Relaciones Exteriores
7	Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca
9	Ministerio de Turismo y Deportes
10	Ministerio de Transporte y Obras Públicas
11	Ministerio de Educación y Cultura
12	Ministerio de Salud Pública
13	Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
15	Ministerio de Desarrollo Social
21	Subsidios y Subvenciones
24	Diversos Créditos
25	Administración Nacional de Educación Pública
26	Universidad de la República
27	Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay
29	Administración de Servicios de Salud del Estado
31	Universidad Tecnológica del Uruguay

³²³ Para el año 2013 se incluyen los gastos ejecutados por ANEP y UdelaR, para todos los demás componentes del gasto público en educación se incluye para ese año el crédito vigente por falta de información.

Estimaciones del gasto privado en educación

Para las estimaciones del gasto privado en educación realizado por los hogares se empleó la EIGH del INE realizada en los años 2005 y 2006. El criterio que se utiliza en la encuesta para computar el gasto de consumo es el de lo adquirido con relación a lo consumido y lo pagado. Los gastos de los hogares se registran en el momento en que se hacen las compras, cuando se adquiere la propiedad del bien o se realiza la prestación del servicio. En este caso, dado que se trata de servicios de educación, sería la última de estas.

La valoración de los bienes y servicios adquiridos se realizó a precio comprador, que es el precio contado pagado efectivamente, incluyendo los impuestos indirectos a cargo del comprador y excluyendo los intereses por las compras a crédito.

Se incluyen en la estimación solamente aquellos gastos directos en servicios educativos, sin considerar aquellos en los que se incurre de manera indirecta como libros, computadora, transporte, entre otros, por la dificultad para identificar que efectivamente su destino final sea la educación. Para su cálculo se agrega el consumo de artículos que se declararon expresamente asociados al sistema educativo, sea tanto a algunos de los niveles de la educación formal, como a cursos, talleres o exámenes de educación extracurricular o de actividades educativas sin nivel asociados.

Siguiendo la codificación empleada en la EIGH 2006, los artículos directamente vinculados a educación considerados son los siguientes:

Concepto	Nivel
Preescolar - matrícula	Inicial
Preescolar - cuota mensual	
Primaria - matrícula	Primaria
Primaria - cuota mensual	
Secundaria - matrícula	Media
Secundaria - cuota mensual	
Técnica - matrícula	
Técnica - cuota mensual	
Formación docente	Formación docente
Universitaria - matrícula	Terciario
Universitaria - cuota mensual	
Cursos de actualización nivel terciario	
Maestría-doctorado	
Pago por derecho a exámenes	
Cursos de arte, música, baile, artes plásticas	No atribuible a niveles
Cursos de educación no formal: peluquería, artesanía...	
Extracurricular, idiomas, computación, dactilografía, otros.	



Para la actualización del gasto realizado por los hogares en los años posteriores y anteriores al 2006 se cuenta con la matrícula por niveles educativos del sector privado (como índice de volumen) y con los índices de precios al consumo de educación (IPCE) del INE para cada nivel educativo (como índice de precios). El gasto realizado en cada nivel se actualiza por la variación respecto al 2006 de cada uno de estos índices, y se obtiene una serie de gasto privado en educación a precios corrientes de cada año para cada nivel educativo. En el caso de la educación sin nivel asociado se actualiza por el IPCE para las actividades que tienen IPCE desagregado, y en los casos en que no, se emplea el IPCE general. En cuanto a la actualización por cantidad se emplea la evolución de la matrícula global de educación privada asociada a niveles.

Para incorporar el gasto privado de las instituciones sin fines de lucro con destino a educación se utilizaron los datos de consumo de hogares e instituciones sin fines de lucro en servicios educativos de Cuentas Nacionales divulgados por BCU para los años 2005-2008. Para el resto de los años comprendidos entre 2004 y 2013 no se cuenta con esta información, por lo que se emplearon las estimaciones del gasto de los hogares realizadas a partir de la EIGH, reescaladas por un factor de actualización para considerar el gasto realizado por los hogares y las instituciones sin fines de lucro. Este factor fue construido como promedio simple del diferencial entre el dato de consumo de Cuentas Nacionales de BCU y las estimaciones del gasto de los hogares elaboradas en base a la EIGH de los años 2005 a 2008.

Las donaciones de las empresas amparadas por la ley 18.834 se obtuvieron de las estimaciones de gasto tributario de DGI.

En la presentación del gasto privado en educación total y en relación al PIB se incluyen los gastos de hogares, instituciones y donaciones de empresas. La desagregación del gasto privado por niveles educativos se realiza en base a las estimaciones del gasto de los hogares, salvo en el gráfico 13.7, en el que se presentan también los gastos de las instituciones sin fines de lucro desagregados bajo el supuesto de que se mantiene la composición del gasto de los hogares. Para las estimaciones del gasto privado por estudiante se emplean únicamente las estimaciones realizadas en base a la EIGH (sin reescalar), por lo que corresponde al gasto realizado exclusivamente por los hogares por alumno.



Desagregación del gasto público y privado por niveles educativos

Tanto el gasto público en educación como el gasto privado en educación realizado por los hogares se desagregaron según su destino: educación inicial y primera infancia, primaria, media, terciaria o sin nivel. En el caso del gasto privado, solo se presentan desagregados los gastos realizados por los hogares por falta de información sobre el nivel de destino de los gastos de instituciones sin fines de lucro y de las donaciones de empresas amparadas por la ley 18.834, que sí se incluyen en el total del gasto privado no desagregado.

Por gasto en educación inicial y primera infancia tanto para el gasto público como privado se entiende todo aquel que fue destinado a educación inicial y primera infancia independientemente de la denominación que se le asigne: nursery, guardería, CAIF, 2, 3, 4 y 5 años.

En el caso de la educación media, se consideró a nivel privado todo lo que es educación técnica y secundaria, y a nivel público todo lo que está en la órbita de CETP³²⁴, CES y el liceo militar.

Se le llamó educación sin nivel a todo aquello que no tuviera un nivel asignado o que no fuera identificable con la información disponible. En el gasto privado incluye cursos de inglés, computación, dactilografía, artes y otros que no sean parte de la educación inicial y primera infancia, primaria, media o terciaria. En el gasto público los rubros sin asignar por nivel incluyen Ciencia y Tecnología, Escuela Nacional de Policía y Educación Militar no terciaria, INAU excluyendo CAIF, refuerzo de Boleto gratuito del Ministerio de Transporte y Obras Públicas, programas educativos del MIDES excluyendo Maestros Comunitarios y Aulas Comunitarias, y otros gastos asociados a capacitaciones, educación para discapacidad, entre otros. Hay que aclarar que las estimaciones presentadas para el gasto público en educación por niveles presenta una sobreestimación en su componente "sin nivel" y una subestimación en los demás componentes. En el caso de las partidas que están dentro de "Otros", "MIDES - multinivel" e "INAU" se asignaron montos que no se podían desagregar por niveles, pero que corresponden a alguno de ellos. Es el caso de los programas educativos del MIDES como "En el país de Varela yo sí puedo", dirigido especialmente a primaria, y proyectos educativos del INAU como Áreas Pedagógicas, que son para cursar y acreditar educación media, por poner alguno de los diversos ejemplos que hay.

Puntualmente para la ANEP se desagregan sus gastos según los siguientes: educación inicial, educación primaria, educación media básica de secundaria, educación media superior de secundaria, educación técnico-profesional³²⁵ y formación docente. La información disponible sobre sus gastos ejecutados se encontraba desagregada por consejo.

Para la desagregación del gasto destinado a educación inicial y primaria se consideró relevante tener en cuenta la matrícula de cada uno de ellos e incluir el diferencial en el costo por tiempo completo según el peso que este tipo de centro tuviese en la matrícula de un nivel y del otro. Se cuenta con la serie de la matrícula de tiempo completo desagregada en jardines, jardineras y primaria a partir de 2009.³²⁶ Para poder desagregar el gasto previo a ese año teniendo en cuenta tanto la matrícula de cada nivel, como el diferencial de costo de tiempo completo, se mantuvo el supuesto de que la matrícula de las clases jardineras en tiempo completo evolucionó igual que lo hicieron las de primaria de primero a sexto.³²⁷

³²⁴ No se contó con la información suficiente como para poder desagregar el gasto del CETP por niveles, por lo que hay una parte que de educación terciaria que quedó incluida en media.

³²⁵ También era de interés desagregar la educación técnico profesional según niveles, pero no se contó con la información para poder hacerlo.

³²⁶ Desde ese año están los datos de jardineras en tiempo completo.

³²⁷ Se actualizó la matrícula de las jardineras en tiempo completo de 2009 a través de la evolución de la matrícula de primaria con tiempo completo (de primero a sexto).

El gasto de educación secundaria se desagregó entre ciclo básico y bachillerato para los años 2007 a 2013 según la cantidad de horas docentes de titulados y no titulados, considerando la prima por titulación que existe, por la proporción total de horas que tiene un ciclo y el otro, y por el diferencial promedio de las remuneraciones de los docentes un ciclo y del otro. Para esto último se consideró el promedio del diferencial de las remuneraciones de docentes con 20 horas titulados tiempo extendido efectivo de un ciclo y del otro, de los grados 1, 4 y 7. Para los años 2005 y 2006 no se contó con los datos de horas docentes, pero sí con la cantidad de docentes, por lo que para dichos años se siguió el mismo procedimiento pero tomando como referencia el año 2007 en cuanto a cantidad de horas docentes (último año disponible de cantidad de horas docentes) y se lo actualizó por la evolución de la cantidad de docentes al 2006 y al 2005. Por la disponibilidad de estos datos, la desagregación entre ciclo básico y bachillerato diversificado se puede realizar solo a partir de 2005.

En los casos del gasto destinado a educación técnico profesional y formación docente se consideraron la totalidad de los gastos de dichos consejos.

Para los años 2006 y anteriores no se contaba con la información desagregada para formación docente, por lo que se lo estimó a través de la evolución del gasto por alumno promedio. Se mantuvo como supuesto que la evolución del gasto por alumno de formación docente es igual al promedio de los demás consejos, y a partir de esto se calculó el costo por alumno empleando el primer gasto disponible (2007).³²⁸ A su interna se estimaron los componentes de remuneraciones, inversiones y gastos de funcionamiento dándoles a cada uno el mismo peso que tenían en 2007 en el gasto destinado a formación docente.

Los gastos ejecutados por el CODICEN se desagregaron entre los distintos niveles, en primer término según si la partida ejecutada tenía como destino directo algún nivel en particular, y, en segundo término, de forma proporcional a la participación que cada nivel tienen en el gasto total de la ANEP.

³²⁸ Se tuvo en cuenta que en 2005 hubo un cambio de plan por el que se pasó a 4 años la carrera en magisterio (elemento que podría haber afectado las estimaciones del costo por alumno), pero dado que la tendencia en la relación entre el CODICEN y formación docente se mantenía, se afectaron los cálculos para dicho año.

Estimación del gasto anual por estudiante matriculado

Para el sistema público se presentan dos formas de calcular el gasto promedio por alumno. Por un lado, en la comparación internacional presentada en el apartado “El gasto en educación en Uruguay: nivel y evolución general de los recursos públicos y privados en la última década” se presenta el gasto público total por alumno que considera el total del gasto público en educación dirigido a educación inicial y primera infancia de CAIF o la ANEP, primaria de la ANEP o media de la ANEP. Se incluyen los gastos ejecutados por la ANEP, el INAU destino CAIF y los gastos ejecutados desde otros organismos, pero con el objetivo de favorecer la educación obligatoria: CEIBAL, Programa Maestros Comunitarios y una cuota-parte de las asignaciones familiares del Plan de equidad asociada a los incentivos a la asistencia a educación media. La cantidad de alumnos que se considera para su cálculo son los matriculados en el sistema público de la ANEP más los niños que asisten a CAIF en alguna de sus modalidades.

La otra forma de presentar el gasto por alumno considera exclusivamente a la ANEP. Se tienen en cuenta únicamente sus gastos ejecutados y sus alumnos matriculados.

En el caso del sistema privado se consideran los gastos realizados por los hogares con destino educación en los niveles que se esté considerando, y se divide entre la matrícula de las instituciones privadas de los mismos niveles.

Comparación internacional

En la comparación internacional del gasto en educación se presentan los valores expresados en paridad de poder adquisitivo (PPA), que se calcula convirtiendo los valores a precios corrientes a través del factor de actualización para el PIB. En este trabajo se emplearon los factores de conversión divulgados por el Banco Mundial³²⁹ para Uruguay. El factor de conversión de paridad de poder adquisitivo refiere a la cantidad de unidades monetarias de un país que se requieren en el mercado interno para comprar una cantidad de bienes y servicios que se comprarían en Estados Unidos con dólares americanos.

Los datos de Uruguay fueron de construcción propia, mientras que los de los demás países fueron los reportados por la OCDE o la UNESCO según sea el cuadro.

Costo salarial

El costo salarial docente considera todo el gasto que realiza el Estado por el trabajo realizado por el docente. Esto incluye todas las remuneraciones percibidas por él a lo largo del año (salario, licencia, aguinaldo, etc.), sus aportes personales a la seguridad social y los aportes que realiza el empleador por dicho concepto, salud, fondo nacional de vivienda y partidas de alimentación.

Para esta estimación se incluye el salario nominal mensual más un 20% por el resto de las partidas y beneficios percibidos a lo largo del año. Por concepto de aportes patronales, la regulación establece 19,5% por aportes jubilatorios, 1% por fondo nacional de vivienda, 5% por fondo nacional de salud y 7,5% por partidas de alimentos. Se establecen además bonificaciones para el CEIP de 18,7% actividad con cómputo bonificado de 5 años por cada 4 años de prestación efectiva y 27,5% para actividad con cómputo bonificado de 2 años por cada 1 año de prestación efectiva (educación especial). Y para secundaria 9,2% para actividad con cómputo bonificado de 7 años por cada 6 años de prestación efectiva. Para realizar esta estimación se consideró un 27% de aportes patronales como aproximación, dado que no se cuenta con los montos bonificados efectivos.

³²⁹ World Bank-Data, en <http://data.worldbank.org/indicator/PA.NUS.PPP>.



En todos los casos, se consideran los salarios nominales a precios 2013 para grado 4, efectivo, 20 h (salvo tiempo completo que se consideran 40). En el caso de maestros, se incluye la compensación por docencia directa. En el de profesores se consideran los salarios de titulados con tiempo extendido correspondiente a cada ciclo.

La estimación del costo salarial de secundaria incluye una ponderación según la proporción de docentes titulados y no titulados de cada ciclo.





INEEd
Instituto Nacional de
Evaluación Educativa